

Forschungsdaten im Zugriff

Das Analysepotenzial von BA und IAB steht jetzt auch der externen Wissenschaft zur Verfügung

Transparenz bei offenen Stellen

Eine IAB-Befragung hilft, die aktuell ungedeckte Nachfrage nach Arbeitskräften zu bestimmen

Frauen in Familie und Beruf

Trotz längst bestehender Alternativen verläuft die Lebens- und Berufsplanung in alten Bahnen



Orchester probe

Wie die neuen Instrumente der
Arbeitsmarktpolitik klingen – Eine Zwischenbilanz

IABFORUM 1/05**Herausgeber**

© 2005

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
der Bundesagentur für Arbeit (IAB)

Weddigenstraße 20–22

90478 Nürnberg

Internet: www.iab.de

Nachdruck – auch auszugsweise –
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Redaktion

Ulrich Möller / IAB (v.i.S.d.P.);

Dr. Dagmar Giersberg (Ltg.), Antonia Loick,

Anna Sturm / Cleeves Communication

Gestaltung und technische Produktion

Cleeves Communication

Im Finkenschlag 5

53340 Meckenheim

Fotos ©

Mile Cindric (Porträtaufnahme S. 1, 23 unten, 55
oben); Jutta Palm-Nowak, IAB (alle anderen Porträt-
aufnahmen); Getty-Images, S. 49; Pressestelle der Uni-
versität Erlangen-Nürnberg, S. 58; Südwind Agentur,
Stefan Kerl, S. 68; alle übrigen: David Ausserhofer /
JOKER

Druck

W. Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH & Co.KG

Gundelfinger Straße 20

90451 Nürnberg

Bezugsmöglichkeit

IAB

Tel.: 0911 179-3025

Fax: 0911 179-8554

E-Mail: iab.anfragen@iab.de;

Schutzgebühr EUR 5,- (Einzelheft, zzgl. Porto); Schutz-
gebühr EUR 10,- (Jahresabonnement, inkl. Porto).

Verteiler für BA-Dienststellen

Erstausgabe nach dem Verteiler für IAB-Kurzberichte

Das Hintergrundfoto zeigt den von Klaus Hopf gestal-
teten Treppenaufgang des IAB-Gebäudes auf dem Ge-
lände der Bundesagentur für Arbeit in Nürnberg.
(Foto: Mile Cindric)

Liebe Leserinnen und Leser

das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung hat sich neu aufgestellt, mit seiner Forschungsstrategie und auch mit seinen Veröffentlichungen. Unser gesellschaftlicher Auftrag heißt wirksame Politikberatung durch exzellente Wissenschaft. Wir erfüllen diesen Auftrag auch dadurch, dass wir unsere Ergebnisse in Medien veröffentlichen, die wir nun klar auf die unterschiedlichen Zielgruppen unserer Forschung ausgerichtet haben.

Um die ganze Breite unserer Arbeiten sichtbar zu machen, stellen wir heute die erste Ausgabe des „IAB Forum“ vor. Wir wollen Ihnen zeigen, wer wir sind, was wir machen und wie wir es machen. Kurze Aufrisse von Arbeiten, die in wissenschaftlichen Zeitschriften erschienen sind, stehen neben Kurz- und Projektberichten, Hinweise auf Veranstaltungen neben kleinen Porträts unserer Bereiche. Manchmal werden Sie Appetithäppchen finden, die zum Nachlesen oder Nachfragen anregen, manchmal werden Sie Dinge entdecken, die Sie bei uns nicht vermutet hätten. Das IAB Forum öffnet die Türe zu unserem Institut und seinen vielfältigen Nahtstellen zu Arbeitsverwaltung, Politik und Wissenschaft. Sie können schmökern, Sie können lesen, Sie können sich auch fest lesen – und in unseren Kurzberichten, Konferenzbänden oder der „Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung“ weiter lesen.

Alle Ausgaben des IAB Forum, das zunächst zwei Mal im Jahr erscheinen wird, haben einen Themenschwerpunkt, damit das Heft ein Gesicht erhält. So sind in dieser ersten Ausgabe Arbeiten des IAB zur Arbeitsmarktreform gebündelt. Wir haben sie unter das Motto „Orchesterprobe“ gestellt: Wie im Probenraum der

Musiker ist auch im arbeitsmarktpolitischen Gestaltungsraum vieles zunächst in der Schwebel. Geduldig und hart muss für die Kommunikation, für die Harmonie von Akteuren und Instrumenten gearbeitet werden, damit „Zukunftsmusik“ entstehen kann. Auch Musik klingt zunächst oft fremd, kann wehtun und sich erst allmählich dem Publikum erschließen. Und in beiden Metiers gilt es immer wieder zu fragen: Haben wir die Partitur korrekt gelesen? Passen die Arrangements? Und stimmt schließlich die Aufführung im Ganzen?

Verschiedene Themen anzuspielden bedeutet aber nicht, ein reines Schwerpunktheft herzustellen. Das breite Forum, der Marktplatz, ist der Ort für lebendige Kommunikation, für Interpretation und Potpourri. Deshalb finden Sie auch eine Fülle von weiteren Beiträgen und Rubriken, die anderen Melodien folgen.



Das IAB Forum geht auf Anregungen vieler Kolleginnen und Kollegen am IAB zurück. Für das ernsthafte Anpacken und das konkrete Umsetzen sind wir insbesondere Ulrich Möller und seinem Team dankbar. Wissenschaftlich hat Ulrich Walwei das vorliegende Heft begleitet und dabei hohe Maßstäbe für all jene von uns gesetzt, die die nächsten Ausgaben betreuen werden. Ich danke ihm sehr dafür.

Ihre Jutta Allmendinger



Harmonien oder Dissonanzen? Eine Frage des Zusammenspiels der Instrumente und Akteure



Professor **Donald B. Rubin** von der Harvard-Universität, USA, unternahm bei einem IAB-Workshop einen Streifzug durch seinen bekannten Kausalitätskurs.

- 4 **Titel: Arbeitsmarktreformen – Die Instrumente im Zusammenspiel**
- 5 **Schwerpunkt Arbeitsmarktreformen – Partitur im Probenraum**
Der einführende Artikel zum Schwerpunktthema Arbeitsmarktreformen hilft, die einzelnen arbeitsmarktpolitischen Instrumente richtig einzuordnen, die in den folgenden Beiträgen analysiert werden.
Von Susanne Koch und Ulrich Walwei
- 14 **Personal-Service-Agenturen – Start unter ungünstigen Voraussetzungen**
Von Elke J. Jahn
- 18 **Leiharbeit in der Praxis – Nach wie vor kein Hit**
Von Markus Promberger, Stefan Theuer und Lutz Bellmann
- 26 **Kündigungsschutz – Nicht kleckern, sondern klotzen**
Von Elke J. Jahn und Ulrich Walwei
- 30 **Im internationalen Vergleich – So reformieren unsere Nachbarn und Partner ihren Arbeitsmarkt**
Von Werner Eichhorst
- 38 **Better data help a lot – Evaluationsforschung im Aufwind**
Von Christian Brinkmann und Gesine Stephan
- 43 **Das SGB II – Neue Aufgaben für die Wirkungsforschung**
Von Christian Brinkmann, Helmut Rudolph und Gesine Stephan

Rubriken

- 24 **Projekte** – Wichtige Forschungsvorhaben im Überblick
- 36 **Personen** – Neuigkeiten aus der Abteilung „Leute“
- 44 **Podium** – Eine Auswahl aus dem Veranstaltungsprogramm 2004 und die Frühjahrstermine 2005
- 64 **Publikationen** – Aktuelle Publikationen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des IAB – eine Auswahl
- 69 **Presse** – Das IAB in den Medien

Weitere Themen dieses Heftes

- 49 **Forschungsdatenzentrum – Eine Oase in der Servicewüste**
Zugang zu aktuellen amtlichen Daten? Umfassende persönliche Beratung?
Das alles und noch viel mehr bietet das Forschungsdatenzentrum im IAB.
Von Annette Kohlmann
- 50 **Familie und Beruf – Auf der Suche nach der gewonnenen Zeit:
Entzerrung statt Kumulation** Viel zu lange hat sich in den Köpfen festge-
setzt, dass die Frage „Kinder und Karriere?“ mit einem Entweder-oder beant-
wortet werden muss. Dabei wäre ein Sowohl-als-auch durchaus möglich, wenn
die bereits bestehenden Gelegenheitsräume voll ausgeschöpft würden.
Von Jutta Allmendinger und Kathrin Dressel
- 56 **Neue Maschine – Schwierige Suche leicht gemacht** Immer mehr Infor-
mationen stehen auf der Website des IAB zum Abruf bereit. Eine neue Suchma-
schine sorgt nun dafür, dass der Weg zur gewünschten Information so kurz wie
möglich ist.
Von Bernd Griener und Regina Stoll
- 58 **Graduiertenkolleg – IAB und WiSo fördern gemeinsam den
wissenschaftlichen Nachwuchs** Das IAB und die Universität Erlangen-
Nürnberg bieten dem wissenschaftlichen Nachwuchs mit einem gemeinsamen
Graduiertenkolleg die Chance, sich auf dem Feld der Arbeitsmarktforschung
weiter zu qualifizieren.
- 59 **Offene Stellen – Ein bewährtes Berichtssystem soll ausgebaut
werden** Wie viele Personen in welchen Berufen und Regionen arbeitslos
sind, wird umfassend ermittelt. Ebenso bedeutsam ist aber eine Untersuchung
der Frage, wie viele offene Stellen es insgesamt gibt und welche Hindernisse
ihrer raschen Besetzung entgegenstehen. Für dieses IAB-Patent gibt es jetzt
sogar eine europäische Perspektive.
Von Anja Kettner und Eugen Spitznagel
- 66 **Forschungs-Informations-System –
Teamarbeit für wissenschaftliche Politikberatung** Wissenschaftliche
Politikberatung ist im günstigsten Fall ein Gemeinschaftsprojekt, an dem sich
alle betroffenen Fachgebiete aktiv beteiligen. Das Forschungs-Informations-
System ist das Ergebnis einer solchen starken Gemeinschaft.
Von Lena Koller und Kerstin Windhövel
- 68 **IAB regional – Neues Forschungsnetz geknüpft** Global denken, lokal
handeln – nach dieser Devise wurden in Deutschland auch die Arbeitsmarkt-
politik und die Steuerung in der Bundesagentur für Arbeit neu ausgerichtet.
Logische Konsequenz: Das IAB hat ein regionales Forschungsnetz eingerichtet.
Von Uwe Blien



Arbeitsmarktreformen

Die Instrumente im Zusammenspiel

In acht Beiträgen untersuchen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus dem IAB, wie die Instrumente der neuen Arbeitsmarktreformen zusammenklingen und welche Harmonien und Dissonanzen zu erwarten sind.



Die Fotos zum Titelthema machte David Ausserhofer bei Proben der Jungen deutschen Philharmonie.

5 In ihrem einführenden Beitrag „Partitur im Probenraum“ ordnen Susanne Koch und Ulrich Walwei die einzelnen arbeitsmarktpolitischen Instrumente in den Kontext der Arbeitsmarktreformen ein.

14 Elke J. Jahn beschreibt die Entwicklung der Personal-Service-Agenturen, einem Instrument, das unter ungünstigen Voraussetzungen seine Premiere im Orchester der Arbeitsmarktinstrumente hatte.

18 Wenig hitverdächtig ist seit Jahr und Tag die Leiharbeit in der Praxis der Betriebe. Markus Promberger, Stefan Theuer und Lutz Bellmann zeigen, wo sich das Instrument langsam etwas mehr Gehör verschafft.

26 Für mehr Mut plädieren Elke J. Jahn und Ulrich Walwei bei der Reform des Kündigungsschutzes. Soll daraus mehr werden als eine Fingerübung, muss wohl das ganze Stück umgeschrieben werden.

30 Werner Eichhorst zeigt, wie die Orchester anderer Nationen ihre Arbeitsmarktinstrumente stimmen und einsetzen.

38 Wie effektiv und effizient die Instrumente der Arbeitsmarktpolitik sind, wird schon seit langem untersucht. Christian Brinkmann und Gesine Stephan erläutern, warum es für die Evaluationsforschung trotz aller Probleme neue Perspektiven gibt.

43 Christian Brinkmann, Helmut Rudolph und Gesine Stephan geben einen Ausblick auf die mit dem SGB II verbundenen neuen Aufgaben und Herausforderungen für die Wirkungsforschung.

Schwerpunkt Arbeitsmarktreformen

Partitur im Probenraum

Mit den Arbeitsmarktreformen ist es wie bei der Orchesterprobe: Neue Instrumente kommen hinzu, alte werden neu gestimmt. Und jeder übt fleißig seinen Part, auf dass aus der Vielfalt der Stimmen ein harmonisches Ganzes werde. Klappen die Einsätze, passt das Arrangement schon, müssen die Proben weitergehen oder sollte gar die Partitur geändert werden? Diesen Fragen geht der einführende Artikel zum Reformthema der ersten Ausgabe des „IAB-Forum“ nach, damit die Zwischenbilanz für die einzelnen arbeitsmarktpolitischen Instrumente richtig eingeordnet werden kann – wie immer sie auch ausfallen mag.

Mit Einsetzung der Hartz-Kommission wurde im Frühjahr 2002 der Grundstein für umfangreiche Arbeitsmarktreformen gelegt. Die Dauerkrise am Arbeitsmarkt duldet kein Abwarten mehr. In der Folge entstand ein Gesamtpaket, zu dem die vier „Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ und die Agenda 2010 („Gesetz für Reformen am Arbeitsmarkt“) gehören.

Neue Akzente: Flexibilisierung und Aktivierung

Die Reformen folgen dabei zwei Hauptlinien: Zum einen sollen damit die Rahmenbedingungen für Beschäftigung verbessert werden. Dazu enthalten die beschlossenen Neuerungen Elemente, die den Arbeitsmarkt durch eine Deregulierung des Arbeitsrechts flexibler machen. Außerdem sollen die Bedingungen für die Schaffung neuer Arbeitsplätze verbessert werden, besonders bei den Mini- und Midi-Jobs.

Zum anderen leiten die Reformen eine Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik ein. Sie steht künftig noch

viel stärker als bisher im Zeichen der konsequenten Aktivierung der Arbeitssuchenden. Dabei geht es im Wesentlichen darum, dass aktive und passive Arbeitsmarktpolitik – im Sinne eines Förderns und Forderns – miteinander verknüpft werden. Ziel ist dabei, Arbeitslose wieder schneller in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Doch auch die Arbeitsmarktsituation insgesamt soll sich verbessern:

- Offene Stellen sollen zügiger besetzt werden.
- Unechte Arbeitslose sollen durch die aktivierenden Maßnahmen aus dem Bestand ausgesondert werden.
- Durch die höhere Konzessionsbereitschaft der Arbeitssuchenden soll zusätzliche Beschäftigung entstehen – vor allem im Niedriglohnbereich.
- Als positiver Nebeneffekt könnte sich dann auch eine höhere Akzeptanz für die Arbeitsförderung als Ganzes einstellen.



Wesentliche Elemente der Arbeitsmarktreformen

Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik	Rahmenbedingungen für Beschäftigung
<p>Konsequente Aktivierung Zumutbarkeit, Verbindlichkeit, frühzeitige Meldepflicht</p> <p>Neue Organisation Wettbewerb, Job-Center, Bildungsgutschein, Vereinfachung EGZ</p> <p>Neue Instrumente Ich-AG, PSA</p>	<p>Deregulierung des Arbeitsrechts Leiharbeit, Befristungen, Heraufsetzen des Schwellenwertes beim Kündigungsschutz</p> <p>Anreize Niedriglohnssektor Zusammenführung Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe, Verkürzung der ALG-Bezugsdauer, Mini- und Midi-Jobs</p>

Mit der Kombination von Reformelementen, die den Arbeitsmarkt flexibler machen sollen, und solchen, die die Arbeitssuchenden aktivieren, liegt Deutschland im internationalen Trend. Gerade die kontinentaleuropäischen Staaten, die wie Deutschland ein hohes Maß an struktureller Arbeitslosigkeit aufweisen, haben in den letzten Jahren mit der Flexibilisierung ihrer ebenfalls stark regulierten Arbeitsmärkte begonnen und auf aktivierende Elemente in der Arbeitsmarktpolitik gesetzt (vgl. dazu auch den Beitrag „Im internationalen Vergleich – So reformieren unsere Nachbarn und Partner ihren Arbeitsmarkt“, S. 30–35).

Vor diesem Hintergrund werden die wichtigsten Bausteine der Reformen in Deutschland beschrieben und wissenschaftliche Befunde erläutert. Zudem kann gezeigt werden, wo zusätzlicher Reformbedarf besteht. Die weiteren Beiträgen zum Schwerpunkt „Arbeitsmarktreformen“ präsentieren dazu vertiefend Forschungsergebnisse aus dem IAB.

Weniger ist mehr:

Deregulierung des Arbeitsrechts

Ein Ansatzpunkt bei der Förderung der Rahmenbedingungen für Beschäftigung war die Deregulierung des Arbeitsrechts, die Neueinstellungen für Betriebe attraktiver machen soll. So wurden mit Hartz I die Beschränkungen für Leiharbeit (vgl. dazu den Beitrag „Leiharbeit in der Praxis – Nach wie vor kein Hit“, S. 18–23) weitestgehend aufgehoben und die Möglichkeiten der befristeten Beschäftigung Älterer ausgeweitet. Außerdem

wurde durch die Agenda 2010 der Kündigungsschutz etwas gelockert (vgl. dazu den Beitrag „Kündigungsschutz – Nicht kleckern, sondern klotzen“, S. 26–29).

Damit treffen die Reformen das so genannte „Normalarbeitsverhältnis“ so gut wie gar nicht, sondern in erster Linie die „atypischen Erwerbsformen“ oder nur ganz bestimmte Bereiche der Wirtschaft.

Der wesentliche Effekt dieser kleinen Reformschritte dürfte in einer gewissen Umverteilung der Beschäftigungschancen liegen. Damit dürften sich die Einstiegsmöglichkeiten für „Outsider“ (Erwerbslose und bisher Nicht-Erwerbstätige) tendenziell verbessern. Zudem gibt es ansatzweise Chancen für mehr Beschäftigung – insbesondere durch einen Abbau vermeidbarer Überstunden. Allerdings ist davon auszugehen, dass sich die Segmentation am Arbeitsmarkt durch eine Polarisierung der Rechte verstärkt. Der Bereich wenig oder gar nicht geschützter Beschäftigungsverhältnisse wird ausgebaut, während das Normalarbeitsverhältnis nach wie vor hoch reguliert bleibt.

Mini in der Wirkung:

Wohl kein Abbau der Arbeitslosigkeit

Mehr Beschäftigung im Niedriglohnssektor soll u. a. dadurch entstehen, dass mit dem zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt die Verdienstgrenze bei den geringfügig Beschäftigten (Mini-Jobs) von 325 auf 400 EUR erhöht wurde. Außerdem kann man wieder eine geringfügige Beschäftigung im Nebenjob aufnehmen, also neben einem sozialversiche-

rungspflichtigen Haupterwerb. Seit Einführung der neuen Regelung war bei den Mini-Jobs eine starke Zunahme um mehr als 2 Mio. zu verzeichnen. Allerdings resultierte der größte Teil davon aus dem starken Anstieg der geringfügigen Beschäftigung im Nebenjob.

Zwar sollen die Regelungen zur geringfügigen Beschäftigung den Niedriglohnsektor fördern, jedoch bieten die Mini-Jobs kaum Perspektiven für Geringqualifizierte und andere Problemgruppen am Arbeitsmarkt. Die Mini-Jobs im Haupterwerb können vor allem als Zuverdienst im Haushaltskontext dienen, sie bieten aber kein Existenzsicherndes Arbeitseinkommen.

Die wieder eingeführte Sozialversicherungsfreiheit bei der ersten Nebenbeschäftigung schafft Möglichkeiten zur individuellen Verlängerung der Arbeitszeit. Es wäre denkbar, dass es dabei zur Zerlegung von Beschäftigungsverhältnissen kommt, was zu Lasten der Sozialversicherung ginge. Allerdings setzt dies bei Arbeitgebern die Bereitschaft voraus, Arbeitsplätze auf verschiedene Personen aufzuteilen. Bisher ist nicht bekannt, ob dies in nennenswertem Umfang praktiziert wird.

Insgesamt profitieren also von den Mini-Job-Regelungen in erster Linie Personen, die kein Beschäftigungsproblem haben. Ein Abbau der Arbeitslosigkeit ist deshalb unwahrscheinlich.

Positiv zu vermerken ist, dass die Neuregelung zu einer Erhöhung des offiziell gemessenen Arbeitsvolumens beitragen kann, da manche, vorher in Schwarzarbeit ausgeübte Tätigkeit (z. B. im Bereich der hausnahen Dienstleistungen) nun angemeldet wird. Die zusätzliche Beschäftigung „in Köpfen“ wird sich aber in Grenzen halten.

Für Problemgruppen könnten die Mini-Jobs allenfalls eine Einstiegschance in den Arbeitsmarkt sein. Insbesondere wegen der weiter gefassten Zumutbarkeitskriterien im zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II) dürfte dieser Weg künftig an Bedeutung gewinnen. Allerdings wird der Anreiz zur Aufnahme eines Mini-Jobs dadurch unnötig begrenzt, dass in diesem unteren Einkommenssegment 85 % des Lohnes auf die Transferleistung angerechnet werden.

Vermittlung ist alles:

Mehr Wettbewerb, intensivere Betreuung

Die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik steht als wichtigster Bestandteil der Reformgesetze ganz im

Zeichen der Aktivierung von Arbeitssuchenden und Leistungsempfängern. Dazu wurden tief greifende Änderungen bei der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik beschlossen.

Ein wichtiger Bestandteil ist die Neuorganisation der Arbeitsvermittlung. Sie setzt über die Stärkung der privaten Arbeitsvermittler zum einen auf mehr Wettbewerb. Zum anderen aber geht es um die Verbesserung der Vermittlungsleistungen der BA. Im Wesentlichen soll dies mit einer intensiveren Betreuung der Arbeitslosen erreicht werden. Dazu werden die Fallzahlen für den einzelnen Arbeitsvermittler verringert. Internationale Erfahrungen wie in den „Jobcentre Plus“ in Großbritannien zeigen, dass dadurch die Eingliederungschancen Arbeitsloser erheblich verbessert werden können.

Arbeit auf Zeit und Lohnsubventionen:

Chancen für den Wiedereinstieg

Ein weiterer wichtiger Bestandteil der Reformen ist die konsequentere Ausrichtung an der Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt. Hierzu wurden mit dem ersten Gesetz über moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt auch neue Instrumente eingeführt.

Neu ist die organisierte Nutzung der Zeitarbeit zur Vermittlung Arbeitsloser. Dafür wurde in jeder Agentur für Arbeit eine Personal-Service-Agentur eingerichtet (vgl. dazu den Beitrag „Personal-Service-Agenturen – Start unter ungünstigen Voraussetzungen“, S. 14–17).

Vereinfacht und ausgeweitet wurde die Gewährung von Lohnsubventionen bei der Aufnahme einer abhängigen Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt. Dies betrifft zum einen die Eingliederungszuschüsse nach dem SGB III, zum anderen aber auch das so genannte „Einstiegsgeld“, das das neue SGB II vorsieht. Die Instrumente unterscheiden sich dahingehend, dass die Eingliederungszuschüsse an den Arbeitgeber gezahlt werden und somit dessen Arbeitskosten senken, während das Einstiegsgeld als Subvention direkt an den Arbeitnehmer geht.

Evaluationsergebnisse aus anderen Ländern zeigen, dass Lohnsubventionen für Zielgruppen der Arbeitsförderung zu den erfolgreicherer Instrumenten gehören, wenn die Wiedereingliederungschancen erhöht werden sollen.

Erste Ergebnisse des IAB mit deutschen Daten legen nahe, dass auch hierzulande die Wiedereingliederung

rungschancen von Personen mit Vermittlungshemmnissen verbessert werden können. Der Erfolg dieses Instruments muss aber vor allem daran gemessen werden, ob sich Arbeitnehmer durch die Aufnahme einer niedrig entlohnten und anfangs geförderten Beschäftigung dauerhaft vom Transferbezug befreien können. Dies setzt im Laufe der Zeit Produktivitätszuwächse und Einkommenssteigerungen für die Betroffenen voraus, z. B. Stundenlohnsätze oder eine Ausweitung der Arbeitszeit. Die anstehenden Evaluationen werden letztlich zeigen, ob dies für geförderte Arbeitnehmer eine wirkliche Perspektive ist.

Nicht nur für die eigene Existenz:

Impulse durch Neugründungen

Schließlich wurde die Förderung von Existenzgründungen als ein weiterer Weg aus der Arbeitslosigkeit verstärkt. Vormalig arbeitslose Existenzgründer werden schon seit etlichen Jahren mit Mitteln der Arbeitslosenversicherung intensiv unterstützt. Nun können Arbeitslose neben dem bewährten Überbrückungsgeld auch den Existenzgründungszuschuss zur Ich-AG bekommen. Damit hat die Bundesagentur für Arbeit im Jahr 2003 fast die Hälfte aller Existenzgründungen in Deutschland gefördert.

Gründungen aus der Arbeitslosigkeit heraus können in zweierlei Hinsicht positiv wirken: Einerseits beenden die Gründer mit dem Schritt in die Selbstständigkeit die eigene Arbeitslosigkeit und entlasten damit die Arbeitslosenversicherung. Zum anderen können von den Neugründungen zusätzliche Beschäftigungsimpulse ausgehen. Allerdings gilt dies nur, wenn die Gründung Bestand hat.

Nach einer Untersuchung des IAB zum Überbrückungsgeld sind Gründungen umso erfolgreicher, je größer das Humankapital des Gründers ist. Auch wenn sich diese Ergebnisse nicht eins zu eins auf das neue Instrument „Existenzgründungszuschuss“ übertragen lassen: Es ist zumindest bedenklich, dass nach ersten Analysen die Gründer einer Ich-AG im Durchschnitt über eine deutlich geringere Schul- und Berufsausbildung verfügen als die Bezieher von Überbrückungsgeld.

Die anstehenden Evaluationen werden u. a. zeigen, inwieweit der Existenzgründungszuschuss dauerhaft Wege aus der Arbeitslosigkeit weist. Positive Beschäftigungseffekte auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene sind ohnehin nur dann zu erwarten, wenn die

geförderten Gründungen nicht andere Neugründungen bzw. bestehende Unternehmen verdrängen.

Weniger und weniger lang:

Mit Kürzungen aktivieren

Unverzichtbarer Bestandteil der neuen Arbeitsmarktpolitik ist aber die konsequente Aktivierung. Hierzu enthielten bereits die Hartz-Gesetze I-III sowie das Gesetz „Reformen am Arbeitsmarkt“ wichtige Elemente.

Hartz IV erweitert dieses Prinzip in besonderem Maße für Langzeitarbeitslose aus. Transferleistungen für den Personenkreis, der bisher Arbeitslosenhilfe bezogen hat, werden nun in der Tendenz weniger großzügig ausfallen als vor der Reform.

Dies betrifft zum einen die Dauer der Zahlung von Arbeitslosengeld. Mit dem Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt wurde die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld auf zwölf Monate bzw. für ältere Arbeitslose auf 18 Monate reduziert. Zum anderen werden Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe mit Hartz IV zum Arbeitslosengeld II zusammengelegt (vgl. den Kurzbeitrag „Das SGB II – Neue Aufgaben für die Wirkungsforschung“, S. 43). Dadurch werden die Transferleistungen für Langzeitarbeitslose im Durchschnitt reduziert. Besonders betroffen sind alleinstehende Arbeitslose, die vor der Arbeitslosigkeit über ein relativ hohes Erwerbseinkommen verfügt haben.

Grundsätzlich können großzügige Transferleistungen sowohl negative als auch positive Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung sowie die Höhe und Struktur der Arbeitslosigkeit haben. Auf der Mikroebene wird argumentiert, dass hohe Lohnersatzleistungen und eine lange Bezugsdauer zu fehlenden Anreizen bei der Arbeitssuche und Arbeitsaufnahme führen würden. Infolgedessen ist auf der Makroebene zu erwarten, dass die Großzügigkeit – insbesondere in Form hoher Anspruchslöhne – die Anpassungsgeschwindigkeit des Arbeitsmarktes an ein neues Gleichgewicht nach externen Schocks negativ beeinflusst. Die Konsequenz ist dann ein höheres Niveau und eine längere Dauer der Arbeitslosigkeit.

Andererseits stehen den negativen Wirkungen großzügiger sozialer Absicherung auch positive gegenüber. Finanzpolitisch gesehen ist das System der Arbeitslosenversicherung eine Art automatischer Stabilisator, der bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit sowohl auf der Mikro- als auch Makroebene den Konsum stützt.



Die Zahlung von Arbeitslosengeld fördert außerdem die Effizienz der Arbeitsplatzsuche, weil sich der Arbeitslose dann nicht veranlasst sieht, das erstbeste Angebot anzunehmen. Dies unterstützt die Ausgleichsprozesse auf dem Arbeitsmarkt und erleichtert damit die Anpassung an den Strukturwandel.

Empirische Untersuchungen zeigen, dass der Einfluss von Höhe und Dauer der Transferleistungen auf die Arbeitslosigkeit weder über- noch unterschätzt werden sollte. Den Untersuchungen zufolge hat die Dauer des Bezugs von Lohnersatzleistungen einen größeren Einfluss auf die Dauer der Arbeitslosigkeit als die Höhe der gezahlten Leistungen. Dies ist besonders wichtig, da in Deutschland die soziale Absicherung von Langzeitarbeitslosen (vor den Hartz-Reformen) aufgrund der

Aus arbeitsökonomischer Sicht ist bei der Zumutbarkeit ein Zielkonflikt zu beachten. Wird den Erwerbslosen vergleichsweise wenig zugemutet, ist für Arbeitslose der Druck gering, Ausstiegsoptionen aus der Arbeitslosigkeit wahrzunehmen. Dagegen erhöht sich der Druck auf die Arbeitslosen, wenn die Zumutbarkeit weiter gefasst wird, weil dann ein breiteres Spektrum von Beschäftigungsmöglichkeiten entsteht. Für eine Einmündung ohne weit reichenden Qualifikationsschutz spricht, dass Arbeitslose negative Signale auf Arbeitgeber befürchten müssen, wenn sie die Stellensuche aus Langzeitarbeitslosigkeit heraus bestreiten müssen. Dies ist insbesondere dann sinnvoll, wenn mit dem Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt Aufwärtsmobilität in Gang kommen kann.

Die Reformen erhöhen den Druck auf Arbeitslose, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Dies gilt zum einen direkt für die betroffenen Langzeitarbeitslosen, also die Empfänger von Arbeitslosengeld II. Es gilt aber auch indirekt für Kurzfristarbeitslose, da sie beim Übergang in Langzeitarbeitslosigkeit mit schlechteren Konditionen rechnen müssen. Erste Hinweise hierauf liefert das aktuell zu beobach-



langen Bezugsdauer von Leistungen an ältere Arbeitslose und der bisher unbefristeten Arbeitslosenhilfe relativ hoch ausfiel. Dagegen liegt die Lohnersatzrate von Kurzfristarbeitslosen nicht über der vergleichbarer Industrieländer.

Die Großzügigkeit der Transferleistungen wird neben Höhe und Dauer aber auch durch Anwartschaftszeiten und Anspruchsvoraussetzungen beeinflusst – wie durch die Definition der für Arbeitslose zumutbaren Beschäftigung und die Verfügbarkeit von Leistungsempfängern für den Arbeitsmarkt. Mit den Hartz-Reformen wurden die Zumutbarkeitskriterien für Arbeitslose in dem Sinne verschärft, dass ein Umzug nun eher als zumutbar gilt und die Beweislast für versicherungswidriges Verhalten umgekehrt wurde.

tende große Interesse von Arbeitslosen an einer Beschäftigung in Zeitarbeit. Der Wettbewerb am Arbeitsmarkt dürfte wegen der verstärkten Suchbemühungen von Arbeitslosen zunehmen, vor allem am unteren Ende der Lohnskala. Verantwortlich hierfür ist auch der wachsende Abstand zwischen Löhnen und Transferleistungen.

Neue Arbeitsmarktpolitik:

Mehr Bewegung durch Fördern und Fordern

Auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene könnte die konsequente Aktivierung der Arbeitssuchenden zu einem Rückgang der Erwerbslosigkeit führen. Hierfür gibt es fünf Ansatzpunkte:

- Wegen der strengeren Anspruchsvoraussetzungen (z. B. der nun weiter gefassten Definition zumut-

barer Beschäftigung oder der Sanktionierung mangelnder Initiative und Kooperation) könnte es zu einer gewissen „Bestandsbereinigung“ kommen. Zu erwarten ist, dass sich Leistungsempfänger mit geringer Erwerbsneigung zurückziehen werden.

- Weil durch die Neuregelungen die Suchintensität von Erwerbslosen zunimmt bzw. hoch gehalten wird und die Beschäftigungsfähigkeit durch Förderinstrumente verbessert wird, bestehen zudem Chancen auf eine zügigere Besetzung offener Stellen und eine Vermeidung von Mismatch. Zudem könnten aktivierte Bewerber betriebliche Aktivitätshemmnisse wegen Personalmangels verringern oder das Überstundenvolumen reduzieren. Beides ginge einher mit einem positiven Effekt für die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung und Arbeitslosigkeit.
- Weniger großzügige Transferleistungen werden die Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen insgesamt erhöhen. Auf dem Arbeitsmarkt würde sich aber nur dann ein positiver Effekt einstellen, wenn dem zusätzlichen (effektiven) Arbeitskräfteangebot eine entsprechende Arbeitskräftenachfrage gegenüberstehen würde. Voraussetzung für den Arbeitsmarkteffekt ist also, dass es weder einen regionalen noch einen qualifikatorischen Mismatch gibt und dass außerdem Lohnanpassungsprozesse stattfinden (können), letztere zunächst vor allem in den nicht tarifgebundenen Betrieben. Dadurch ergäbe sich ein gewisser Druck auf die Tarifparteien, die unteren Lohngruppen in den Tarifverträgen abzusenken oder stärker zu besetzen.
- Selbst wenn es durch eine schnellere Besetzung offener Stellen und infolge der höheren Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen nicht zu mehr Beschäftigung käme, könnte die registrierte Arbeitslosigkeit sinken. Denn eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik kann die Warteschlange der Arbeitssuchenden beeinflussen. Aktivierte könnten die Stille Reserve und andere Nicht-Erwerbstätige zurückdrängen.
- Weniger großzügige Transferleistungen reduzieren die Ausgaben des Staates. Generell hat eine Senkung der Staatsausgaben zunächst negative Effekte für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung. Entscheidend für den Gesamteffekt ist, was dann mit den frei gewordenen Mitteln geschieht. Wenn

der Staat die eingesparten Mittel für (produktive) Investitionen verwendet (wie die Förderung von Forschung und Bildung oder die Verbesserung der unternehmensbezogenen Infrastruktur), wäre unter dem Strich ein positiver Beschäftigungseffekt zu erwarten.

Insgesamt ist die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik ein großer Schritt in die richtige Richtung. Dies gilt besonders deshalb, weil eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik (im Sinne des Förderns und Forderns) zum einen Druck in Richtung Flexibilität erzeugen und zum anderen – durch eine passgenaue Förderung – höheren individuellen Beschäftigungsrisiken entgegenwirken kann.

Die neuen Maßnahmen sind prinzipiell geeignet, die Wiedereingliederungschancen der Arbeitslosen zu erhöhen und offene Stellen zügiger zu besetzen. Auch eine gewisse Bereinigung der Arbeitslosenstatistik und das Entstehen zusätzlicher Jobs (vor allem im Niedriglohnbereich) sind zu erwarten, da die Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen zunimmt.

Nun kommt es vor allem auf eine erfolgreiche Implementation der neuen Organisation und der neuen Instrumente an. Vor weiteren Reformschritten sollten zunächst die Wirkungen der bisherigen analysiert werden. Ansatzpunkte dafür liefert der Beitrag „Better data help a lot – Evaluationsforschung im Aufwind“, S. 38–42. Allerdings werden sich viele der Wirkungen erst nach einer gewissen Zeit entfalten, denn sie beruhen zum Teil auf Verhaltensänderungen, die sich nicht von heute auf morgen einstellen.

Dennoch sollten die Beschäftigungseffekte der Arbeitsmarktpolitik nicht überschätzt werden. Eine noch so gut konzipierte Arbeitsmarktpolitik kann nämlich allein kaum Beschäftigung schaffen, sondern eine wirksame Beschäftigungspolitik allenfalls erfolgreich flankieren.

Politikstrategie: Auf die Mischung kommt es an

Um die Wachstums- und Beschäftigungsschwäche in Deutschland nachhaltig zu beheben, ist zusätzlich ein ganzes Bündel von Maßnahmen erforderlich, das auf der Angebots- wie der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes gleichermaßen ansetzt. Es muss kurzfristig wirksame, vor allem makroökonomische Interventionen mit eher längerfristig wirkenden strukturellen Reformen kombinieren.

Zum Ersten geht es um die Finanzpolitik, die auch unter Sparzwängen die Beschäftigung nicht aus den Augen verlieren darf. Zum Zweiten ist die Ordnungspolitik gefordert, die Modernisierung des Sozialstaats mit gezielter Deregulierung und weiterer Flexibilisierung zu unterstützen. Schließlich sind auch die Tarifparteien gefordert: Sie haben die beschäftigungspolitische Verantwortung für die Gestaltung von Löhnen und Arbeitszeiten.

Maastricht zum Trotz:

Der Staat muss investieren

Nachdem die Geldpolitik europäisch geworden ist und für das gesamte Gebiet der Währungsunion gilt, kann sie zur Lösung nationaler Probleme nicht mehr beitragen. Damit kommt der Finanzpolitik eine besondere Verantwortung zu. Allerdings sind deren Möglichkeiten wegen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes auf EU-Ebene stark eingeschränkt. Angesichts der gegenwärtigen Haushaltslage lassen die Maastricht-Verschuldungskriterien letztlich nur sehr geringe Spielräume. Gleichwohl sollte versucht werden, vor allem in zwei Bereichen wachstumspolitische Impulse zu setzen.

Staatliche Investitionen haben zunächst einen direkten Nachfrageeffekt und wirken somit positiv auf das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung. Daneben können staatliche Investitionen die infrastrukturellen Voraussetzungen dafür schaffen, dass der notwendige Strukturwandel leichter bewältigt werden kann.

Für die Entwicklung des ostdeutschen Arbeitsmarktes ist eine Erhöhung der Investitionen unverzichtbar. Allerdings ist nicht jede Staatsinvestition hilfreich, sie muss auch sinnvoll sein. Dabei ist insbesondere an Umschichtungen zugunsten von Forschung und Entwicklung zu denken, da den Prozess- und Produktinnovationen eine Schlüsselrolle für die Wirtschaftsentwicklung zukommt.

Nachdem der Faktor Arbeit mit den Kosten der Wiedervereinigung übermäßig belastet wurde, stehen die deutschen Lohnstückkosten auch deshalb im inter-

nationalen Vergleich an der Spitze aller Industrieländer. Eine Reduzierung der Lohnstückkosten würde die Absatzchancen deutscher Unternehmen im Ausland erhöhen und – sollte sich dies in Preissenkungen niederschlagen – auch zu einer Erhöhung der Binnennachfrage führen.

Zusätzlich würde eine Reduktion der Abgabenlast dem Ausweichen auf Beschäftigungsformen ohne Sozialversicherungspflicht (z. B. geringfügige Beschäftigung, Schwarzarbeit) entgegenwirken. Schließlich würde sich auch der Abstand zwischen Nettolöhnen und Transferleistungen erhöhen, was die Aufnahme einer niedrig entlohnten Beschäftigung attraktiver machte.

Ordnungspolitik:

Noch mehr Spielräume schaffen

Ordnungspolitische Regulierungen definieren die Handlungsspielräume für die Akteure auf der Mikroebene. Sind sie zu rigide, führt dies zu Einschränkungen der ökonomischen Entscheidungsfreiheit und verschlechtert die Marktergebnisse. Grenzen der Deregulierung sind aber dann erreicht, wenn die funktionsnotwendigen Freiheitsspielräume deshalb verloren gehen, weil die Märkte versagen.

Regulierungen von Produktmärkten beschränken zumeist den Marktzutritt auf Güter- und Dienstleistungsmärkten. Von einem Abbau solcher Beschränkungen können gesamtwirtschaftliche Vorteile erwartet werden, wenn über mehr Wettbewerb – bei gegebener Qualität – Kosten und Preise sinken. Erste Reformschritte sind hier durch die Lockerung der Handwerksordnung unternommen worden, weitere müssen folgen.

Nachdem durch die jüngsten Reformen die Deregulierung von Leiharbeit und befristeter Beschäftigung vorangebracht wurde, muss es nun vor allem um Lockerungen im Bereich der Normalarbeitsverhältnisse gehen.

Um für deutlich mehr Bewegung am Arbeitsmarkt zu sorgen und der zunehmenden Umgehung des Normalarbeitsverhältnisses entgegenzuwirken, wäre eine generelle Deregulierung des Kündigungsschutzes gebo-



ten. Dabei geht es um eine Regelung, durch die – unabhängig von der Betriebsgröße – Abfindungen zur Regel würden und Rechtsklarheit entstünde. Dagegen wird häufig eingewandt, dass dadurch in bestimmten Fällen unzumutbare soziale Härten entstehen können. Solche eher verteilungspolitischen Probleme sollten aber nicht in Abfindungsregeln gelöst werden. Vielmehr kann man hierfür verteilungspolitische Instrumente wie Transferleistungen nutzen.

Tarifpolitik:

Flexibilisieren mit Weitblick

Für eine beschäftigungsfreundliche Tarifpolitik gibt es verschiedene Ansatzpunkte. Zunächst können die Flächentarifverträge selbst stärker beschäftigungspolitisch ausgerichtet werden: durch moderate Tarife, Beteiligung an Erträgen, sektorale und regionale Differenzierung oder eine Spreizung der Lohnstruktur. Verstärkt werden könnte dies durch eine Öffnung und Flexibilisierung der Tarifverträge. Ein Beispiel hierfür sind die jüngsten Vereinbarungen zur Verlängerung der Arbeitszeit.

Wenn weder durch Änderung der Inhalte von Flächentarifverträgen noch durch Öffnungsklauseln Fortschritte erzielt werden können, kann schließlich der betriebliche Gestaltungsspielraum durch gesetzliche Neuregelung ausgeweitet werden (Stichwort: Neuinterpretation des Günstigkeitsprinzips). Dies wäre aber eine ultima ratio, weil es sowohl Vor- als auch Nachteile einer stärkeren Dezentralisierung gibt. Am Beispiel der Lohnfindung lässt sich dies gut veranschaulichen.

Der Vorteil einer stärkeren Dezentralisierung bestünde darin, dass betrieblichen Bedürfnissen besser und schneller Rechnung getragen werden könnte. Der Nachteil läge darin, dass die Innovationsfähigkeit von Unternehmen geschwächt werden könnte. Unternehmen, die ihre Wettbewerbsfähigkeit durch Innovation steigern und hierdurch (oft nur temporäre) Vorteile erwirtschaften, werden im Flächentarifsystem vor übermäßigen Lohnforderungen geschützt. Daher geht es in Deutschland wohl zunächst weniger um eine Abschaf-

fung des Flächentarifs als vielmehr um eine wirksame Flexibilisierung und gezielte Öffnung.

Sprünge statt Trippelschritte

Abschließend lässt sich festhalten, dass sich die beschlossenen Reformen der Arbeitsmarktpolitik zwar in Richtung des aufgezeigten Handlungsbedarfs bewegen, nämlich der Auflösung des harten Kerns der Arbeitslosigkeit. Man kann sogar sagen, dass mit Hartz ein Riesenschritt getan wurde – und wegen der strikten Aktivierung auch in die richtige Richtung.

Allerdings sollte man die Erwartungen an die Beschäftigungswirksamkeit einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik auch nicht überziehen. Arbeitsmarktpolitik kann zwar das Matching verbessern und die Stellenbesetzung beschleunigen. Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen aber vor allem im Unternehmen und setzen wirtschaftliche Dynamik, aber auch passende Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarkt voraus.

Wachstumsschwäche, Abgabenbelastung sowie die Regulierung von Produkt- und Arbeitsmärkten sind Hauptursache für die Beschäftigungsmisere hier zu Lande. In diesen Bereichen aber war anders als in der Arbeitsmarktpolitik eher eine Reform in Trippelschritten zu beobachten. Jedoch bedarf es auch hier des einen oder anderen großen Sprunges.

Die Autoren



Dr. Susanne Koch ist Referentin beim Vizedirektor des IAB.



Dr. Ulrich Walwei ist Vizedirektor und Leiter des Forschungsbereichs 3: Wachstum, Demographie und Arbeitsmarkt im IAB.

Für weitere Informationen

susanne.koch@iab.de, ulrich.walwei@iab.de



Personal-Service-Agenturen

Start unter ungünstigen Voraussetzungen

Bereits vor ihrer Einführung wurden die Personal-Service-Agenturen heftig kritisiert.

Subventionierte Leiharbeit galt den Besorgten als moderne Sklaverei und den Kritikern als

Eingriff in den Marktmechanismus. Personal-Service-Agenturen haben aber nicht nur

mit Imageproblemen zu kämpfen – eine Zwischenbilanz.

Auf Vorschlag der Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurde im Jahr 2003 mit den Personal-Service-Agenturen (PSA) ein neues Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik entwickelt.

Primäres Ziel ist, PSA-Beschäftigte über den Verleih oder die direkte Vermittlung möglichst schnell in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Gleichzeitig soll mit Hilfe der PSA die Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzt, im Idealfall Arbeitslosigkeit sogar vermieden werden.



Im Jahr 2002 und 2003 war die Nachfrage nach Leiharbeit jedoch generell rückläufig. In diese Phase fiel die Einführung der Personal-Service-Agenturen im April 2003. Kein Wunder, dass darunter Start und Stand der PSA gelitten haben.

Ehrgeizige Ziele, angepasste Rahmenbedingungen

Die Vorgaben des § 37c SGB III legen fest, in jedem Agenturbezirk mindestens eine PSA unter Vertrag zu nehmen. Als grobe Orientierung für die Startphase galt eine PSA-Beschäftigung in Höhe von 50 000 Arbeitnehmern. Ziel war mindestens ein PSA-Beschäftigter auf 100 Arbeitslose. Wegen der Insolvenz des größten Anbieters von PSA (Maatwerk) im Februar 2004 hat die BA die Rahmenbedingungen, unter denen PSA arbeiten, geringfügig angepasst sowie ihre ursprüngliche Zielsetzung revidiert.

Weiterhin soll in jeder Agentur für Arbeit mindestens eine PSA betrieben werden. An der Zielgröße, 1 % der Arbeitslosen in PSA zu vermitteln, hält die BA jedoch nicht mehr fest. Es ist damit zu rechnen, dass infolgedessen die Zahl der eingerichteten Plätze im Jahr 2004 rückläufig sein wird. So lagen im Oktober 2003 die Ausschreibungsquoten, die die Zahl der eingerichteten Plätze ins Verhältnis zu der durchschnittlichen Zahl der Arbeitslosen im Jahr 2003 setzen, in etwa 45 % der Agenturen unter dem ursprünglichen Zielwert der BA. Im bundesweiten Durchschnitt ergab sich eine Ausschreibungsquote von 0,97 %. Ein Jahr später unterschritten 66 % der Agenturen den geplanten Zielwert, die durchschnittliche Ausschreibungsquote belief sich auf 0,85 %.

Der größte Teil, nämlich 57 % aller PSA, wurde im Oktober 2004 von traditionellen Leiharbeitsfirmen betrieben, weitere 17 % der PSA-Verträge wurden mit anderen Dienstleistern abgeschlossen, zu denen auch private Vermittlungsagenturen zählen. Bildungsträger haben nur in 22 % der Fälle den Zuschlag für eine PSA

Rahmenbedingungen der Personal-Service-Agenturen

Zielsetzung

- ▶ Integration in den ersten Arbeitsmarkt über den Verleih oder die direkte Vermittlung
- ▶ Einrichtung einer PSA in jeder Agentur für Arbeit

Verträge

- ▶ Freihändiges Vergabeverfahren mit vorgeschaltetem Teilnehmerwettbewerb
- ▶ Laufzeit mit dem PSA-Betreiber 24 Monate, eine Verlängerung möglich
- ▶ Detailliertes PSA-Konzept, Gewichtung: 60 % Qualität, 40 % Preis (seit April 2004)
- ▶ Degressive Fallpauschale (pro Beschäftigungstag seit April 2004)
- ▶ Degressive Vermittlungsprämie
- ▶ Entlohnung nach Tarifvertrag oder Gleichbehandlungsgrundsatz
- ▶ Besetzungspflicht muss innerhalb der ersten vier Monate erfüllt werden, zwischen dem vierten und 21. Monat Besetzungsquote von mindestens 90 % (seit April 2004)

Zielgruppen

- ▶ Beschäftigungsfähig, verleihfähig, kurzfristig nicht vermittelbar
- ▶ Vorher arbeitslos, vornehmlich Bezieher von Lohnersatzleistungen
- ▶ Definition anhand personen- und branchenspezifischer Merkmale
- ▶ Befristeter Arbeitsvertrag mit einer Dauer von neun bis 12 Monaten

Trägerform, laufende PSA-Verträge, Oktober 2004

	Trägerform in %			Integrationsquote (IQ) in % ¹		
	D	West	Ost	D	West	Ost
Arbeitnehmerüberlassung	57	57	55	31	36	22
Andere Dienstleister	17	17	16	29	32	23
Bildungsträger	22	21	23	41	44	34
Sonstige Mischbetriebe	5	4	6	32	31	33
Verträge / IQ gesamt	883	645	238	32	36	25

Quelle:
Bundesagentur für Arbeit,
¹ kumulierte Integrationsquote
seit Juni 2003

erhalten. Sonstige Mischbetriebe wurden mit durchschnittlich 5 % nur selten für eine PSA unter Vertrag genommen. Dieses Muster bleibt auch stabil, wenn man die Verteilung der Träger nach Landesteilen getrennt untersucht.

Ein Blick auf die Integrationsquoten, die die Zahl der Austritte in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ins Verhältnis zu allen Austritten setzt, vermittelt folgendes Bild: Insgesamt liegt die (kumulierte) Integrationsquote im Westen mit 36 % über der Quote im Osten mit 25 %. Die kumulierte Integrationsquote der Bildungsträger übersteigt mit landesweit 41 % die Werte der traditionellen Arbeitnehmerüberlasser (ca. 31 %). Dies gilt auch, wenn man die Integrations-

quoten nach West- und Ostdeutschland getrennt untersucht. Welche Trägerform die höchsten kausalen Eingliederungseffekte erzielt, kann jedoch erst später beurteilt werden.

Ups and downs – schwankende Zahlen bei der Beschäftigung

Offizielle Daten der BA zu den Eintritten, den Austritten und dem Bestand an PSA-Beschäftigten liegen erst seit Juni 2003 vor. Seit dem Start der ersten PSA im April 2003 bis zum Februar 2004 ist die Zahl der PSA-Beschäftigten von Monat zu Monat kontinuierlich gestiegen.

Dann verursachte die Insolvenz des größten PSA-Betreibers Maatwerk in den Bestandszahlen eine ein-

schneidende Zäsur. So war der Februar 2004 mit ca. 33 000 PSA-Beschäftigten der Monat mit dem höchsten Bestand. Im März 2004 sank er infolge der Insolvenz abrupt auf 27 000. Dies dürfte sich noch bis Juli 2004 in den Daten bemerkbar machen. Seit August 2004 hat der Bestand wieder leicht zugenommen: Er erreichte im Oktober 2004 annähernd 28 000 PSA-Beschäftigte.

Rein ...

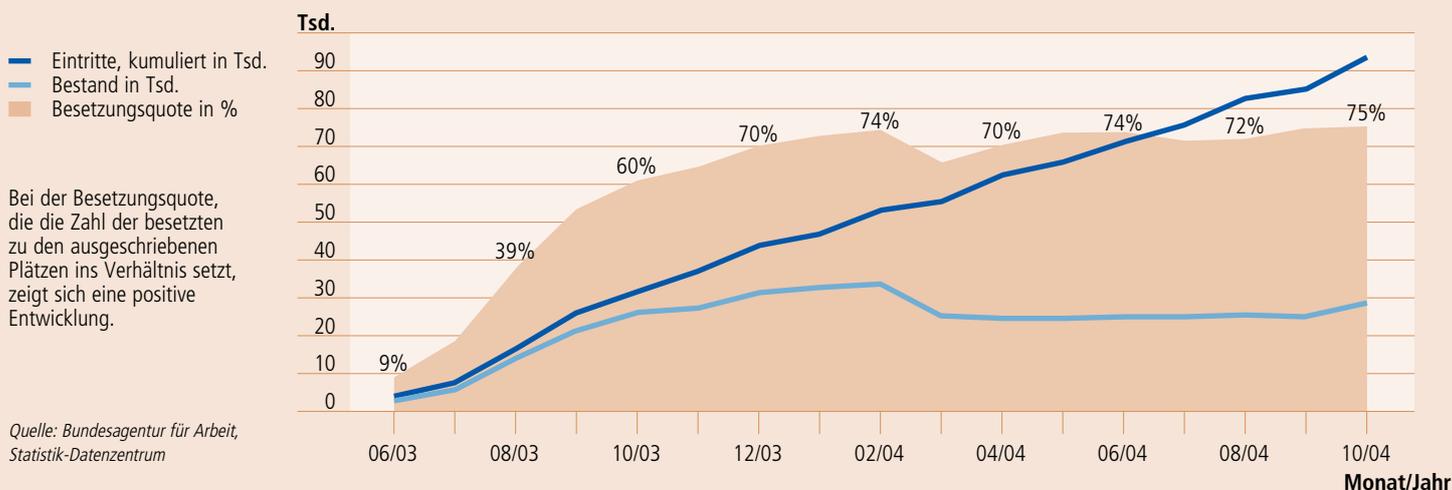
Im August und September 2003 gab es mit 9 600 bzw. 8 400 die meisten Eintritte in PSA. Die Einführungsphase dürfte im Oktober 2003 abgeschlossen gewesen sein. Berücksichtigt man die dreiwöchige Zeitverzögerung von Vertragsbeginn bis zur ersten Einstellung, so korrespondieren diese Werte mit der Zahl der abge-

schlossenen Verträge, die im Juni und Juli 2003 Spitzenwerte erreichte.

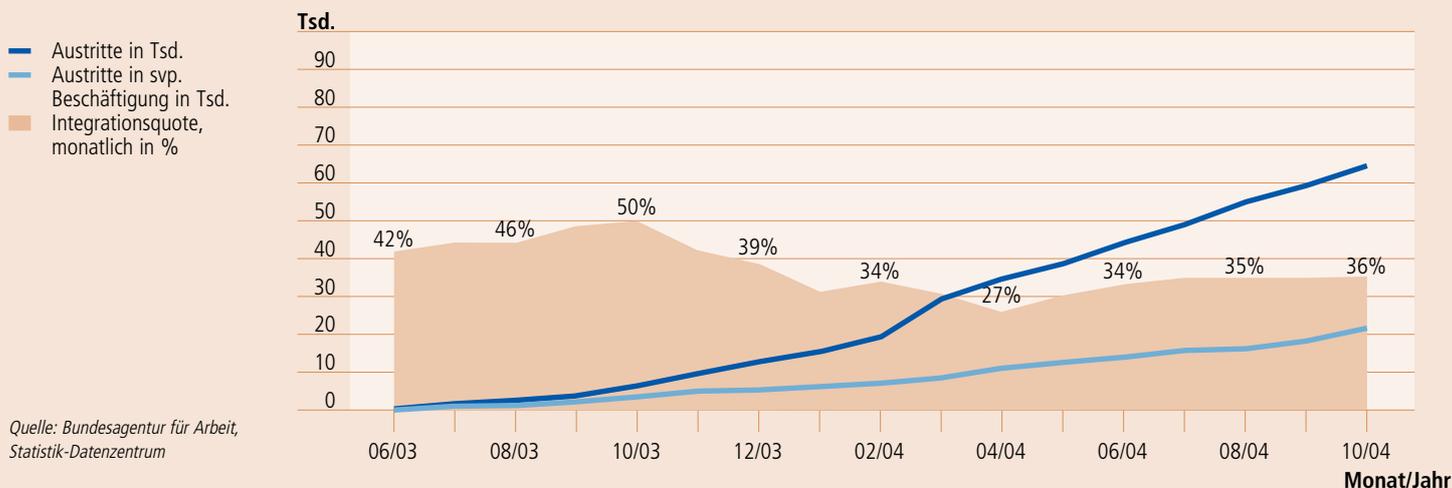
Dementsprechend waren zwischen Oktober 2003 und März 2004 die monatlichen Eintritte leicht rückläufig, da die meisten PSA einen Großteil ihrer Plätze bereits besetzt hatten. Seit Juli 2004 legen die Eintrittszahlen wieder zu. So wurden im Oktober 2004 ca. 5 400 neue PSA-Beschäftigte eingestellt. Zu diesem Zeitpunkt sind insgesamt 92 000 Arbeitslose in PSA eingetreten.

Die Besetzungsquote erreichte mit 74 % im Februar 2004 einen Höchststand, um – bedingt durch die besagte Insolvenz – im März 2004 auf 67 % zu sinken. Seither hat sich die Besetzungsquote wieder erholt und erreichte im Oktober 2004 mit 75 % ihren bislang größten Wert.

Eintritte in PSA, Bestand und Besetzungsquoten seit Juni 2003



Austritte aus PSA und Integrationsquote seit Juni 2003



... und raus

Zwischen April 2003 und Oktober 2004 haben insgesamt etwas mehr als 64 000 Beschäftigte die PSA wieder verlassen. Davon haben bis Oktober 2004 beinahe 21 000 ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis gefunden. Arbeitnehmer, die von der PSA vermittelt wurden oder beim Entleiher blieben, waren in ca. 87 % der Fälle auch noch nach sechs Monaten beim neuen oder einem anderen Arbeitgeber beschäftigt.

Mit ca. 50 % erreichte die monatliche Integrationsquote im Oktober 2003 einen Spitzenwert. Bis März 2004 ist die Integrationsquote auf 27 % gesunken. Seither hat sie sich wieder erholt und erreichte im Oktober 2004 einen Wert von 36 %. Auch der kräftige Rückgang der Integrationsquote im März und April 2004 ist der Insolvenz von Maatwerk zuzuschreiben. Denn der Anstieg der erfolglosen Austritte war infolgedessen besonders hoch.

Beim Vergleich der monatlichen Integrationsquoten zwischen Oktober 2003 und Oktober 2004 sollte man bedenken: Im Oktober 2003 war die Wahrscheinlichkeit, die PSA erfolgreich zu verlassen, größer als im Oktober 2004, da die meisten PSA-Beschäftigten gerade erst ihre Tätigkeit in den PSA begonnen hatten. Hingegen dürfte im Oktober 2004 der Anteil der PSA-Beschäftigten mit einer längeren Beschäftigungsdauer in den PSA vergleichsweise höher sein und damit auch die Wahrscheinlichkeit, die PSA nach dem Ende der Förderzeit ohne Anschlussbeschäftigung zu verlassen.

Kleben bleiben

Die Gründe für die Austritte können vielfältig sein. Von den Arbeitnehmern, die die PSA zwischen April 2003 und Januar 2004 verlassen haben (also vor der Maatwerk-Insolvenz), konnten beinahe 42 % eine andere sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnehmen. Die meisten davon (22 %) haben bei einem durch die PSA vermittelten Unternehmen einen neuen Arbeitsplatz gefunden. Rund 9 % haben sich eigenständig eine neue Stelle gesucht. Weitere 11 % wurden vom Entleihbetrieb übernommen. Damit kommt dem „Klebeffekt“ eine vergleichsweise geringe Bedeutung zu. Er tritt ein, wenn der PSA-Arbeitnehmer vom Entleiher einen Arbeitsvertrag erhält.

Für die traditionelle Leiharbeit werden mitunter Übergangsquoten von ca. 30 % genannt. Basis hierfür

ist eine Umfrage im Auftrag des internationalen Verbandes für Leiharbeit unter 700 Leiharbeitnehmern in fünf Ländern aus dem Jahr 2000 (CIETT 2000: Orchestrating the Evolution of Private Employment Agencies Towards a Stranger Society, Brüssel). Die Befragung hat ergeben, dass in Deutschland 29 % der Leiharbeiter „ein Jahr nach Aufnahme der Arbeit“ in einem Leiharbeitsbetrieb eine Beschäftigung außerhalb des Leiharbeitssektors fanden. Ob die Leiharbeiter aber von einem früheren Entleihbetrieb übernommen wurden oder anderweitig in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung übergangen, wurde nicht erhoben. Somit bezieht sich die Übergangsquote nicht auf den Klebeffekt, sondern auf die generelle Integration in Beschäftigung. Auch methodisch ist der Vergleich der Integrationsquoten mit der Übergangsquote von CIETT eingeschränkt. Sieht man ferner von der geringen Zahl der Befragten ab und von der Tatsache, dass diese Befragung während eines Konjunkturaufschwungs stattfand, so können sich die Integrationsquoten der PSA durchaus sehen lassen.

Unter Erfolgsdruck

Für eine arbeitsmarktpolitische Bewertung der Personal-Service-Agenturen ist es noch zu früh. Ihre Einführung fiel in eine Phase, in der der Leiharbeitsmarkt stagnierte oder sogar leicht rückläufig war. Als Schwerpunkt der Vorschläge der Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt stand das Instrument von Beginn an unter enormen Erfolgsdruck. Bereits vor dem eigentlichen Start waren PSA heftiger Kritik ausgesetzt. Zudem hat die Insolvenz des größten PSA-Betreibers dem Instrument einen schweren Imageschaden zugefügt – ein Ereignis, von dem sich das Instrument erst langsam erholen muss.

Die Autorin



Dr. Elke J. Jahn ist Leiterin der Arbeitsgruppe Leiharbeit im IAB.

Für weitere Informationen
elke.jahn@iab.de

Leiharbeit in der Praxis

Nach wie vor kein Hit



Langsam wirft die Leiharbeit ihr schlechtes Image ab und verlässt die Schmutzdecke am Arbeitsmarkt. Heute gelten Leiharbeitsplätze bei Arbeitsvermittlern wie Arbeitssuchenden durchaus nicht mehr als Zumutung. Wer aber schafft diese Arbeitsplätze auf Zeit – wo und in welchem Umfang?

Nicht erst seit den Reformvorschlägen der Hartz-Kommission genießt Leiharbeit eine allmählich wachsende Wertschätzung. Dabei werden ihr verschiedene Funktionen zugeschrieben: Neben der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und der betrieblichen Personalstruktur gilt sie schon länger als brauchbares Instrument zur Eingliederung von vormals Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt – auch wenn das IAB immer wieder vor einer Überschätzung der Beschäftigungseffekte von Leiharbeit gewarnt hat. Neuere qualitative Befunde verweisen überdies auf die soziale Selektivität dieser

Beschäftigungsbrücke, von der vor allem jüngere, besserqualifizierte Personen profitieren.

Zeitgleich konstatieren die Arbeitsverwaltungen, dass ein wachsender Teil der bei den Arbeitsämtern eingehenden Stellenangebote von Leiharbeitsfirmen kommt – und zwar vorwiegend im gewerblich-technischen Bereich. Solche Offerten wurden lange Zeit von Arbeitsvermittlern und Arbeitssuchenden als Arbeitsplätze minderer Güte und Zumutbarkeit eingestuft. Die Gründe hierfür sind bekannt und hinlänglich diskutiert.

Betrieblicher Einsatz wird erforscht

Das IAB hat daher bereits vor den Hartz-Reformen damit begonnen, systematisch die atypische Beschäftigungsform „Leiharbeit“ zu erforschen. Zwar gilt seit dem zum 1. Januar 2004 in Kraft getretenen Reformgesetz der Einführung von Personal-Service-Agenturen ein besonderes Augenmerk (*vgl. dazu auch den Beitrag „Personal-Service-Agenturen – Start unter ungünstigen Voraussetzungen“, S. 14–17*). Seit längerem steht jedoch auf der Agenda des IAB ein Thema, das in der bisherigen Forschung nur höchst unzureichend abgehandelt wurde: Die Frage nach den Strukturen, Kontexten und Verläufen von Angebot und Nachfrage nach Leiharbeit in Verleihfirmen und Einsatzbetrieben. In den Betrieben, der Kernzone des Arbeitsmarktes, zeigt sich, welche Bedeutung der Leiharbeit zukommt – jenseits von Verbandsaussagen und beschäftigungspolitischen Wunschvorstellungen. Nicht unerheblich ist dabei, ob die Leiharbeit nach wie vor auf die Funktion eines überbetrieblichen Beschäftigungspuffers für das verarbeitende Gewerbe beschränkt ist oder ob sie sich auch in zukunftssträchtige Sektoren und Segmente des Arbeitsmarktes – etwa in den Dienstleistungsbereich oder in hochqualifizierte Berufsfelder – auszudehnen vermag.

In einem mehrstufigen Verbundprojekt werden deshalb seit 2002 die betrieblichen Strukturen, die Bedingungen sowie die Handhabung der Leiharbeit untersucht. Den Anfang machte eine qualitative Pilotuntersuchung auf der Basis von 20 Kurzfallstudien in Einsatzbetrieben und Verleihfirmen, deren Ergebnisse bereits veröffentlicht sind (Bellmann/Promberger 2002).

Der zweite Schritt ist quantitativ angelegt. Er setzt sich zusammen aus einer erweiterten Abfrage zur Leih-

arbeit in der 2003er Welle des IAB-Betriebspanels sowie aus der Analyse der bisherigen Befragungswellen bis 2002. Dieser Untersuchungsschritt wird von der Hans-Böckler-Stiftung gefördert und läuft derzeit; erste Befunde liegen vor (Bellmann/Promberger/Theuer 2003 und Promberger/Theuer 2004).

Abschließend – als dritter Schritt – fand in den zurückliegenden Monaten eine qualitative Zusatzerhebung statt, in der mittels 80 Betriebsfallstudien der Hintergrund sowie die betrieblichen Kontexte und Strategien des Einsatzes von Leiharbeit aufgedeckt werden sollen.

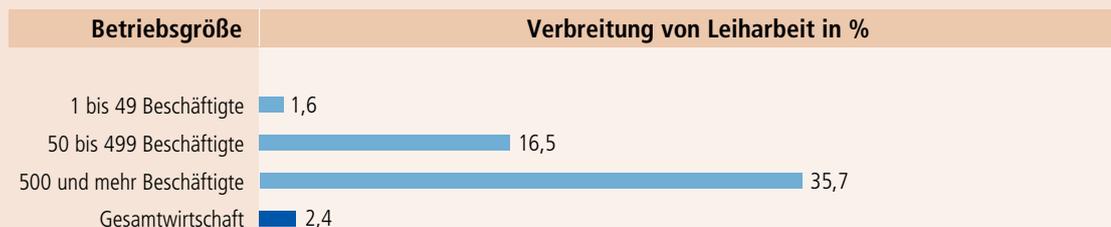
Nur 2,4 % aller Betriebe setzen Leiharbeit ein

Obschon die Auswertungsarbeiten insgesamt noch laufen, ergeben sich aus der bereits abgeschlossenen Analyse der 2002er Daten des IAB-Betriebspanels schon jetzt interessante Einblicke in die betriebliche Rolle der Leiharbeit.

Weithin bekannt sind zwei Befunde. In Deutschland waren am 30. Juni 2002 nur rund 1,2 % aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten Leiharbeiter. Deshalb schlägt sich in diesem Arbeitsmarktsegment schon eine geringe Erhöhung der absoluten Zahlen in einem prozentual starken Beschäftigungswachstum nieder.

Neu sind hingegen folgende Befunde über die Verbreitung von Leiharbeit in der Wirtschaft: Insgesamt gaben in der 2002er Befragung des IAB-Betriebspanels lediglich rund 2,4 % aller Betriebe an, dass sie am 30. Juni Leiharbeiter einsetzten. Die rund 250 000 – zu diesem Zeitpunkt aktiven – Leiharbeiter waren also in rund 50 000 Betrieben im Einsatz.

Verbreitung von Leiharbeit nach Betriebsgröße, 2002



Quelle:
IAB-Betriebspanel 2002,
Berechnungen:
Bellmann/Promberger/
Schulte/Theuer

Vor allem Großbetriebe nutzen Leiharbeit

Differenziert man den Verbreitungsgrad nach der Betriebsgröße, so wird nur in 1,6 % der Kleinbetriebe, jedoch in 35,7 % der Betriebe mit mindestens 500 Beschäftigten Leiharbeit eingesetzt. Leiharbeit ist also schon beim ersten Hinsehen ein Phänomen der Großbetriebe.

Eine typische Einsatzstrategie von Leiharbeit in Großbetrieben besteht darin, interne Kapazitäten, die für die Kompensation von Absenzen und Friktionen nötig sind, zu verknappen und partiell durch Leiharbeit zu ersetzen. Hierdurch entstehen Kostenvorteile durch Leiharbeit auch dann, wenn die Sätze, die das Verleihunternehmen dem Entleiher in Rechnung stellt, höher sind, als die Lohnkosten für fest eingestellte Arbeitskräfte. Schließlich wird im Falle der Leiharbeit nur die tatsächlich in Anspruch genommene Zeit bezahlt. Im Falle einer vom Unternehmen selbst bereitgestellten Personalreserve muss hingegen die ganze Zeit bezahlt werden, auch wenn sie nur teilweise in Anspruch genommen wird.

Dieses Ergebnis liegt quer zu den bisherigen Analysen, die üblicherweise beim direkten Lohnkostenvergleich von Leiharbeit und Neueinstellung ansetzen. Nach unseren Befunden spielen solche Erwägungen in der betrieblichen Praxis nur eine geringe Rolle, während die oben referierte ‚Ökonomie des Kapazitätsvorhalts‘ einen unter betrieblichen Entscheidungsträgern verbreitetes Denkmuster für Kosten-Nutzen-Erwägungen hinsichtlich der Leiharbeit darstellt.

Diese Art von Personalpolitik ist jedoch auf Großbetriebe beschränkt. In Kleinbetrieben wird hingegen aus Kostengründen ohnehin kein zusätzliches Personal vorgehalten; Absenzen und Friktionen werden ad hoc durch Extensivierung oder Intensivierung der Arbeit der Belegschaft oder des Inhabers, gelegentlich auch durch Rückgriff auf inaktive Belegschaftsmitglieder (Rentner, Mitarbeiter/innen in der Familienphase) ausgeglichen. Ab und an machen natürlich auch Kleinbetriebe von Leiharbeit Gebrauch, doch ist dies insgesamt recht selten.

Intensivnutzer sind die klare Minderheit

Um die Bedeutung von Leiharbeit in den Betrieben der deutschen Wirtschaft angemessen zu erfassen, ist neben dem Verbreitungsgrad auch deren Nutzungsintensität untersucht worden.

Es zeigt sich, dass ein gutes Drittel der wenigen Betriebe, die Leiharbeit einsetzen, dieses Instrument nur in geringem Umfang nutzt. Ein knappes Viertel nutzt sie mäßig, ein Fünftel der Einsatzbetriebe stärker. Ein weiteres Fünftel kann als Intensivnutzer gelten. Hier bestanden die Belegschaften am 30. Juni 2002 zu mindestens 20 % aus Leiharbeitnehmern. Auf den ersten Blick ist dies ein recht hoher Anteil an intensiver Nutzung. Doch ist auch diese Zahl mit Vorsicht zu genießen.

So ist festzustellen, dass Kleinbetriebe den Befund stark überzeichnen. Denn ein zufälliger Einsatz von einigen wenigen Leiharbeitnehmern erzeugt hier schnell hohe Anteilswerte. So ergeben beispielsweise drei Leasingkräfte in einem Betrieb mit zehn Beschäftigten be-

Nutzung von Leiharbeit nach Intensität und Betriebsgröße, 2002

Nutzungsintensität (Anteil der Leiharbeitnehmer an den Gesamtbeschäftigten)	in Betrieben mit	in Betrieben mit
	mindestens 10 Beschäftigten und mehr als 2 Leiharbeitern	mindestens 150 Beschäftigten und mehr als 2 Leiharbeitern
geringe Nutzung (bis 5 %)	36,6 %	72,4 %
mäßige Nutzung (5 bis 10 %)	23,6 %	19,4 %
stärkere Nutzung (über 10 bis 20 %)	19,6 %	7,1 %
Intensivnutzung (20 % und mehr)	20,1 %	(1,1 %)
N	16 964	5 793

Quelle:
IAB-Betriebspanel 2002,
Berechnungen:
Promberger/Theuer

Hinweis: Um verzerrende Einflüsse von Einzelereignissen in kleinen Betrieben auszuschalten, wurden nur Betriebe jenseits des angegebenen Schwellenwertes einbezogen.

reits einen Leiharbeiteranteil von mehr als 20 % – sieht viel aus, ist aber wenig.

Für eine vorsichtige Interpretation spricht auch, dass im Durchschnitt nur 5,5 Leiharbeitnehmer auf einen Einsatzbetrieb kommen und rund 82 % der Betriebe maximal fünf Leiharbeitnehmer einsetzen – welchen Anteil das dann auch immer ausmacht. Unter den größeren Betrieben mit mindestens 150 Beschäftigten erreichen die Intensivnutzer mit mindestens 20 % Leiharbeitnehmern dann auch gerade mal einen Anteil von 1,1 %, auf die Nutzer mit 10 % bis unter 20 % entfallen auch nur 7,1 %.

Überdies ist zu berücksichtigen, dass es sich bei diesen Zahlen um einen Stichtagsbefund handelt. Er enthält keine Verlaufsdaten und liegt relativ nahe an der Urlaubszeit, in der sich der Einsatz von Leiharbeit erfahrungsgemäß ausweitet. Jedoch ist eine zumindest vorübergehend intensivere Nutzung von Leiharbeit in etwa einem Fünftel aller Betriebe, die Gebrauch von dieser Arbeitsform machen, nicht von der Hand zu weisen.

Es muss künftigen vertieften Analysen vorbehalten bleiben herauszufinden, ob und in welchem Maße in diesen Betrieben tatsächlich Teile der Stammelegschaft abgebaut und durch Leiharbeitskräfte ersetzt wurden. Es könnte ja auch sein, dass die betriebliche Arbeitskapazität durch den Aufbau einer Randbelegschaft bei konstanter Kernbelegschaft tatsächlich erhöht wurde. Dabei müssen unbedingt zeitraumbezogene Messgrößen in die Betrachtung einbezogen werden.

Die immer wieder befürchtete Substitution von Stammelegschaft durch Leiharbeit kann also auf Basis unserer Zahlen bislang noch nicht sicher identifiziert werden, genauso wenig wie die erhoffte Zusatzbeschäftigung.

Leiharbeit: neue Spielräume für Betriebe?

Die Befunde der qualitativen Voruntersuchung zeigen allerdings, dass in einem bestimmten Segment von Einsatzbetrieben die Leiharbeit so intensiv genutzt wird, dass die Kompensation kurzfristiger Personalausfälle als Begründung nicht mehr ausreicht.

Dabei handelt es sich um drei typische Konstellationen: Erstens geht es um mittelgroße Betriebe im verarbeitenden Gewerbe, die auch in wirtschaftlich florierenden Zeiten fast ständig am Rande der Rentabilität operieren und in Krisenperioden nur mit extremen Mitteln überleben können. Sie schützen sich durch Leiharbeit davor, je nach Auftragslage ständig heuern und feuern zu müssen. Ihre Spielräume für Effizienzsteigerungen beim Einsatz der Stammelegschaft sind bis zum Anschlag ausgeschöpft. Eine vorausschauende oder flexible Personalpolitik, etwa durch Zeitkonten, ist unter den Bedingungen permanenter Existenzbedrohung kaum möglich.

Zweitens gibt es neue Betriebe im Dienstleistungsbereich, etwa in der IT-Branche, deren Belegschaft – abgesehen vom Führungspersonal – praktisch komplett aus Leiharbeitnehmern besteht. Bisweilen gibt es dabei



Verbreitungsgrade von Leiharbeit und anderen Flexibilisierungsinstrumenten, 2002



Quelle:
IAB-Betriebspanel 2002,
Berechnungen:
Bellmann/Promberger/
Schulte/Theuer

Einsatz von Leiharbeit nach Branchen, 2002



Quelle:
IAB-Betriebspanel 2002,
Berechnungen:
Bellmann/Promberger/
Schulte/Theuer

sogar verflochtene Besitzverhältnisse zwischen solchen Dienstleistern und den Leiharbeitsfirmen.

Drittens finden sich in Industrieunternehmen mit traditionell hohem Lohnniveau bisweilen konzerneigene Leiharbeitsfirmen mit billigeren Tarifen. Hier spielen Kostenüberlegungen, das Unterlaufen sektoraler, unternehmensweiter oder betrieblicher Vereinbarungen, aber auch die höhere Flexibilität des Leiharbeitsverhältnisses eine Rolle. So können Leiharbeitskräfte in Perioden geringerer Auslastung auch an andere Unternehmen, Betriebe des gleichen Konzerns oder an Dritte verliehen werden. Bei Mitgliedern der Stammebelegschaften ist dies jedoch nicht ohne weiteres möglich.

Beliebter: andere Flexi-Instrumente

Interessant ist, welche Rolle die Leiharbeit im Gesamtzusammenhang der betrieblichen Flexibilisierungsinstrumente spielt. Diese Wechselbeziehungen des Einsatzes von Leiharbeit mit anderen Formen interner und externer betrieblicher Flexibilität – beispielsweise mit Zeitkonten, Befristungen und Mehrarbeit – sind noch nicht abschließend analysiert. Doch schon beim ersten Hinsehen zeigt sich die untergeordnete Bedeutung der Leiharbeit in der Fläche.

Die Industrie hat immer noch die Nase vorn

Das typische Einsatzfeld der Leiharbeit liegt nach wie vor in der Industrie. So setzten 2002 4,8 % aller Betriebe im Produzierenden Gewerbe, in Industrie und Handwerk Leiharbeit ein, hingegen nur 1,5 % aller Dienstleistungsbetriebe.

Langsames Wachstum

Generell hat der betriebliche Einsatz von Leiharbeit von 1998 bis 2002 ein wenig zugenommen: So nutzten am 30. Juni 1998 nur 2,2 %, genau vier Jahre später bereits 2,4 % aller westdeutschen Betriebe diese Beschäftigungsform, in Ostdeutschland 1,8 % (1998) und 2,0 % (2002). Da jedoch für die Jahre 1999 bis 2001 keine Beobachtungen vorliegen, lässt sich nicht sagen, ob dieses Wachstum kontinuierlich vonstatten ging, immer noch anhält oder ob der Höhepunkt der Verbreitung von Leiharbeit bereits überschritten ist.

In Westdeutschland wuchs der Einsatz von Leiharbeit im Beobachtungszeitraum am stärksten im sekundären Sektor, im Dienstleistungssektor hingegen schwächer, so dass der typische Einsatzbereich der Leiharbeit hier seine Vorrangstellung ausbauen konnte. Demgegenüber übertrifft in Ostdeutschland die Wachstumsrate des Einsatzes von Leiharbeit im Dienstleistungssektor

die des sekundären Sektors deutlich. Auch der Abstand zwischen beiden Sektoren ist in Ostdeutschland geringer: Hier setzten am 30. Juni 2002 nur 3,7 % aller Betriebe des sekundären Sektors, jedoch 1,3 % der Dienstleister Leiharbeit ein. In jedem Falle bleibt festzuhalten, dass mittlerweile auch Dienstleistungsbetriebe vermehrt vom Instrument der Leiharbeit Gebrauch machen; in Ostdeutschland stärker als im Westen.

Eine Analyse der Berufsstruktur der Leiharbeitnehmerschaft bestätigt die zögerliche, aber nicht mehr von der Hand zu weisende Ausbreitung der Leiharbeit im Dienstleistungssektor. Eine nennenswerte Ausdehnung der Leiharbeit in hochqualifizierte Arbeitsmarktsegmente ist jedoch bislang kaum festzustellen. Insgesamt kann von einer breiten Nutzung der Leiharbeit in Deutschland nach wie vor keine Rede sein.

Eine kleine Minderheit von Betrieben nutzt die Leiharbeit jedoch intensiv. Hier lassen sich auch neue, bislang unbekannte Nutzungsformen beobachten, die die Grenze der klassischen Leiharbeit deutlich überschreiten und Elemente von Outsourcing und Subunternehmertum aufweisen. Ob dies von Dauer ist, muss sich allerdings noch zeigen.

Keine umfangreiche Entlastung für den Arbeitsmarkt

Unter dem Gesichtspunkt der betrieblichen Flexibilität ist Leiharbeit ein Instrument unter vielen, das in seiner Beliebtheit eindeutig auf den hinteren Plätzen rangiert. Die betriebliche Nachfrage nach Arbeitsverhältnissen dieses Typs ist offenbar begrenzt. Es ist fraglich, ob eine Ausweitung des Angebots durch die Personal-Service-Agenturen daran grundsätzlich etwas ändern wird.

Auch wenn die Auswertungen noch nicht abgeschlossen sind: Vieles deutet darauf hin, dass eine umfangreiche Arbeitsmarktentlastung – wie in den Reformkonzepten der Hartz-Kommission in Aussicht gestellt – durch das Instrument der Leiharbeit gegenwärtig und in näherer Zukunft nicht zu erwarten ist.

Ob die Leiharbeit in der Lage ist, sich ihren arbeitsmarktpolitischen Ritterschlag anderswo zu holen, müssen weitere Untersuchungen zeigen. Beispielsweise mit Antworten auf die Fragen, inwieweit Leiharbeit als Instrument der Personalrekrutierung genutzt wird oder ob Leiharbeit die Beschäftigungsfähigkeit („employability“) vormals arbeitsloser Stellenbewerber erhöht.

Weitere Studien der Autoren zum Thema Leiharbeit

Lutz Bellmann, Markus Promberger (2002): Zum betrieblichen Einsatz von Leiharbeit – Erste Ergebnisse einer Pilotstudie. In: WSI-Mitteilungen, 55. Jg., H. 8, S. 484–487.

Lutz Bellmann, Markus Promberger, Stefan Theuer (2003): Verbreitung und Nutzung von Leiharbeit – Eine Bestandsaufnahme. In: Arbeit und Beruf, 54. Jg., H. 8, S. 232–235.

Markus Promberger, Stefan Theuer (2004): Welche Betriebe nutzen Leiharbeit? Verbreitung und Typik von Einsatzbetrieben und Arbeitsumwelten von Leiharbeitern. In: Berthold Vogel (Hg.): Leiharbeit. Neue sozialwissenschaftliche Befunde zu einer prekären Beschäftigungsform. Hamburg, S. 34–60.

Die Autoren



Dr. Markus Promberger ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich 6: Betriebe und Beschäftigung im IAB. Arbeitsgebiete: Arbeitszeitforschung, Industrial relations, atypische Beschäftigung.



Stefan Theuer ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich 6: Betriebe und Beschäftigung im IAB. Arbeitsgebiete: atypische Beschäftigung, betriebliche Berufsausbildung.



PD Dr. Lutz Bellmann ist Leiter des Forschungsbereichs 6: Betriebe und Beschäftigung im IAB, an dem das IAB-Betriebspanel durchgeführt wird. Arbeitsgebiete: Mikroökonomische Methoden, betriebliche Flexibilität, Weiterbildung, Beschäftigungsverhalten von Betrieben.

Die Autoren danken Christoph Dreher für wertvolle Hinweise.

Für weitere Informationen markus.promberger@iab.de

Projekte

Die folgenden Skizzen einzelner Forschungsprojekte oder ganzer Projektgruppen sind eine Momentaufnahme der gegenwärtigen Forschungslandschaft im IAB. Darin findet man sowohl längerfristige Problemlagen am Arbeitsmarkt (Beispiel: Strukturelle Arbeitsmarktungleichgewichte) als auch aktuelle Forschungsanliegen (Beispiel: Evaluierung der Hartz-Reformen). Von Vorteil ist, dass dabei die gesamte Breite der Disziplin mit verschiedenen theoretischen und methodischen Ansätzen abgedeckt wird.

Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik

Im Zuge der Evaluierung der Hartz-Reformen durch das BMWA erhielt das IAB kürzlich Aufträge für zwei der ausgeschriebenen Module: Das Modul **„Eingliederungszuschüsse und Entgeltssicherung“** (in Kooperation mit ZEW und IAT) sowie das Modul **„Existenzgründungen“** (in Kooperation mit DIW, sinus und GfA). Die Einbindung in diese wichtigen Evaluationsvorhaben und die Zusammenarbeit mit renommierten Forschungsinstituten gewährleisten, dass das IAB auch künftig bei der Evaluation dieser Einzelinstrumente eine wichtige Rolle spielen wird.

Internationale Vergleiche und Europäische Integration

Im Januar 2005 beginnt das Projekt **„Die Europäische Beschäftigungsstrategie als Herausforderung für nationale Beschäftigungspolitik“**. Es wird für ausgewählte Länder und zwei Politikbereiche – die aktivierende Arbeitsmarktpolitik und die Beschäftigungsförderung älterer Arbeitnehmer – den Einfluss von Beschäftigungsstrategien untersuchen. Dabei geht es auch um die institutionelle Verankerung dieses supranationalen Politikansatzes. Daraus sollen Empfehlungen für die Beschäftigungspolitik in Deutschland abgeleitet werden.

Als Teil des IAB-Projektes „Umstrukturierungsprozesse in den Reformländern Mittel- und Osteuropas: Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklungen und deren Rückwirkungen auf Deutschland und Westeuropa“ wurde vor kurzem eine Untersuchung zum Thema **„Erweiterte Europäische**

Union: Arbeitsmarktperspektiven der tschechisch-bayerischen Grenzregionen“ begonnen. Die Vermutung liegt nahe, dass die besondere geographische Lage von Grenzregionen auch besondere ökonomische Integrationseffekte mit sich bringt. Die Frage ist, ob die Grenzregionen davon profitieren werden.

Wachstum, Demographie und Arbeitsmarkt

Die **Weiterentwicklung des sektoral disaggregierten IAB-INFORGE-Modells** zielt auf eine vollständige Integration dieses Ländermodells in das Weltmodell GINFORS, das den weltweiten Handel nach 25 Gütergruppen und Dienstleistungen für 42 Länder und Regionen beschreibt. Damit können künftig sowohl die Auswirkungen weltwirtschaftlicher Entwicklungen auf die deutsche Wirtschaft (z. B. Ölpreisschock) einbezogen werden als auch die Wirkungen politischer Maßnahmen in Deutschland auf das Ausland – und wiederum deren Rückwirkungen auf Deutschland.

Dem Zentrum für Empirische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, wurde der Auftrag zur Weiterentwicklung des Projekts **„Verknüpfung der IAB-Arbeitsmarktprojektionen mit gesamtwirtschaftlichen Simulationsmodellen anderer Forschungsinstitutionen“** erteilt. Die aktuelle Modellversion (PACE-L) bildet die Gesamtheit der privaten Haushalte nur mit einigen wenigen Haushaltstypen ab. Das Aggregationsniveau ist damit sehr hoch. Eine differenzierte Unterscheidung der Arbeitsangebotsreaktionen der Haushalte auf Lohn- und Einkommensänderungen war bislang nicht möglich.

Das um heterogene Haushalte und das Arbeitsangebot erweiterte Modell soll nun explizit die Partizipationsentscheidung umfassen, sodass Personen und Stunden unterschieden werden können. Damit lassen sich steuer- und sozialpolitische Maßnahmen untersuchen, die darauf abzielen, die Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung zu erhöhen und die heute bestehende Armutsfalle zu beseitigen. Dazu zählen insbesondere Vorschläge zur Veränderung der Anrechnungsregeln für eigenes Erwerbseinkommen im Rahmen des Arbeitslosengeldes II.

Konjunktur, Arbeitszeit und Arbeitsmarkt

Das **Berichtssystem des IAB über das gesamtwirtschaftliche Stellenangebot** wird derzeit erweitert. Ab 2006 soll es eine regelmäßige quartalsweise Berichterstattung geben. Damit trägt das Institut zu einem europaweiten Berichtssystem über offene Stellen bei, das sich in seinen Grundzügen stark am Berichtssystem des IAB ausrichtet. In diesem Zusammenhang gleicht das IAB seine Erhebung inhaltlich und methodisch ab mit bestehenden Konzepten in anderen, auch nichteuropäischen Ländern. Dabei geht es sowohl um Art und Umfang offener Stellen als auch um vergleichende Untersuchungen über Stellenbesetzungsprozesse und Ursachen des Mismatch am Arbeitsmarkt.

Die **kurzfristige Arbeitsmarktanalyse, -projektion und -simulation** wird durch die Weiterentwicklung und Anwendung der IAB-Version des RWI-Konjunkturmodells in Kooperation mit dem RWI sowie durch ökonometrische Beschäftigungsfunktionen ausgebaut. Einen Schwerpunkt der Vorausschau auf 2005 bilden die Arbeitsmarkt-reformen und die Wirkungen der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im SGB II auf die Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit.

Mit der **Arbeitskräftegesamtrechnung (AGR)** werden Bewegungen am Arbeitsmarkt (z. B. Zu- und Abgänge bei Arbeitslosigkeit, Erwerbstätigkeit, schulischer und beruflicher Ausbildung) in einer konsistenten Matrix dargestellt. Zurzeit wird die AGR für Ost- und Westdeutschland um große Individualdatensätze der BA ergänzt, besser fundiert sowie nach Wirtschaftsbereichen und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen disaggregiert.

Regionale Arbeitsmärkte

Die neue **Regionale IAB-Beschäftigtenstichprobe 1975–2001** steht nun der gesamten Wissenschaft als scientific use file zur Verfügung. Die neue Stichprobe IABS-R01 enthält zahlreiche Verbesserungen. Dies beginnt beim Auswahlatz, der nunmehr 2 % beträgt. Seit 1999 sind Informatio-

Projekte

nen über geringfügige Beschäftigung enthalten. Auf die Anonymisierung der Längsschnittdaten konnte verzichtet werden. Neben den Informationen aus der Beschäftigtenstatistik sind Daten zum Leistungsbezug integriert.

Partner bei der Erstellung der Stichprobe ist Prof. Dr. Wolfgang Ludwig-Mayerhofer (Universität Siegen), der an einem internet-basierten Informationssystem zur Stichprobe arbeitet.

Betriebe und Beschäftigung

Das Thema „**Ältere Arbeitnehmer**“ bildete in verschiedenen Wellen des IAB-Betriebspanels (2000, 2002) einen Schwerpunkt. Damit werden erstmalig umfangreiche Informationen zur Beschäftigung Älterer für Betriebe aller Branchen und Größenklassen bereitgestellt, die auch im betrieblichen Kontext betrachtet werden können.

In dem von der Hans-Böckler-Stiftung finanzierten Projekt werden sowohl die Daten des IAB-Betriebspanels als auch des Linked-Employer-Employee-Datensatzes ausgewertet. Dabei sollen mit multivariaten Analysemethoden auch die Bestimmungsgründe betrieblichen Handelns identifiziert werden. Zudem soll auf der Grundlage des betrieblichen Umgangs mit älteren Arbeitnehmern eine Betriebstypologie entwickelt werden.

Hauptziel des DFG-Schwerpunktprogramms „**Flexibilisierungspotenziale bei heterogenen Arbeitsmärkten**“ ist es, solche Potenziale aufzudecken und Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass sich die Wirtschaft schneller und effizienter neuen Entwicklungen anpassen kann. Auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarkts stehen verschiedene Instrumente zur Verfügung, um flexibel auf externe Erfordernisse reagieren zu können. Dabei variiert jedoch das betriebliche Entscheidungsverhalten. Neben Produktivitätseffekten sind davon auch Auswirkungen auf Beschäftigung und Löhne zu erwarten.

Für die Bearbeitung des Projekts „**Beschäftigungs- und Lohnwirkung von betrieblichen Reorganisationsprozessen**“ wird zunächst das IAB-Betriebspanel herangezogen, da zum Thema „Reorganisation“ seit 1995 schon in fünf Wellen

Daten erhoben wurden. Die Bestimmungsgründe betrieblichen Handelns können identifiziert und als Analysepotenzial für multivariate Analysemethoden verwendet werden. Mit dem Linked-Employer-Employee-Datensatz steht zudem eine Datenquelle von besonderer Ertragskraft zur Verfügung.

Seit einigen Jahren ist die Zahl der **Unternehmenszusammenschlüsse** deutlich gestiegen. Die damit verbundenen **Wirkungen auf den Arbeitsmarkt in Deutschland**, insbesondere auf die Beschäftigung, sind bislang aber noch nicht systematisch untersucht. Das Projekt soll helfen diese Lücke zu schließen, indem es die Daten des IAB-Betriebspanels um fusionsbezogene Daten der Thomson Financial Services und des Instituts für Betriebswirtschaft der Universität St. Gallen erweitert. Im Ergebnis wird ein Datensatz entstehen, der zusammen mit der Beschäftigten- und Leistungsempfänger-Historik (BLH) detaillierte betriebs- und arbeitnehmerspezifische Analysen erlaubt.

Bildung und Beschäftigung, Lebensverläufe

Die letzte Welle einer Mehrfachbefragung von Maßnahmeteilnehmern der **Begleitforschung zum Jugendsofortprogramm** wird zurzeit abgeschlossen. Daraus werden Informationen zum längerfristigen Verbleib nach Maßnahmeteilnahme bereitgestellt. Diese Daten bilden die Grundlage für die abschließende Analyse zum Übergang Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung, die an einer Maßnahme aus dem Jugendsofortprogramm teilgenommen haben.

Im IAB-Projekt „**Übergänge aus Arbeitslosigkeit**“ werden Jugendliche, die zwischen September 1998 und September 1999 arbeitslos registriert waren, ein drittes Mal befragt. Diese Daten bilden die Grundlage für weitere Analysen zur längerfristigen Wirkung von Arbeitslosigkeit beim Übergang von der Schule in die Erwerbstätigkeit.

Das Teilprojekt „**Gemeinsam leben, getrennt wirtschaften – Grenzen der Individualisierung in Paarbeziehungen**“ des Sonderforschungsbereichs an der LMU München formuliert als Untersuchungsziel eine international-vergleichend ausgerichtete Längsschnittuntersuchung der Geldverwendungsarrangements von Paaren. Teilnehmende Länder sind Deutschland, Schweden, Spanien und die USA.

Im Vordergrund stehen folgende Fragen: (1) Lassen sich die Veränderungen, die von der Theorie reflexiver Modernisierung postuliert werden, in den gelebten Beziehungen von Paaren und Partnern wiederfinden? Welche Rolle spielt dabei das Geld? (2) Welche Wirkungen ergeben sich daraus für die Sozialstruktur, z. B. für den Haushalt und die Individualisierung? (3) Ergeben sich unterschiedliche Antworten auf diese Fragen, wenn sozialpolitische und rechtliche Rahmenbedingungen variieren?

Empirische Methoden

Im Themenbereich **Umschätzungen** wurde mit der Arbeit an diversen bereichsübergreifenden und internationalen Projekten (Harvard University und University of California) begonnen. Im Einzelnen geht es um die Umschätzung von Daten auf Arbeitsamtsbezirks- und Kreisebene unter Berücksichtigung mehrerer Variablen und der räumlichen Korrelation. Eine Umschätzung von Wirtschaftszweigen ist durch Umstellungen der Kodierung notwendig geworden. Sie lehnt sich methodisch an die Erfahrungen des US Bureau of Census an.

Die DFG genehmigte ein Projekt zur „**Tarifgebundenheit, Lohnbindung und Ausbildungsanreizen**“ in Kooperation mit der Universität Frankfurt. Auf diesem Themengebiet werden noch weitere Fragen erforscht, etwa zur Karriereentwicklung und zu Lohnungleichheiten. Ferner wurde der Auftrag des BMWA/AKQ zur **Erstellung von Mengengerüsten** nach Kreisen der Hilfebefürhtigen nach SGB II abgeschlossen. Der im Projekt entwickelte Problemdruck-Indikator wurde zur Verteilung der Haushaltsmittel 2005 eingesetzt.

Kündigungsschutz

Nicht kleckern, sondern klotzen

Von der vorsichtigen Lockerung des Kündigungsschutzes für Kleinbetriebe zu Beginn des Jahres dürften keine spürbaren Beschäftigungseffekte ausgehen. Diese Einschätzung wird auch durch aktuelle empirische Befunde des IAB gestützt.

Gleichwohl hat ein strikter Kündigungsschutz weit reichende Folgen für die Chancenverteilung am Arbeitsmarkt. Wollte



Mit dem „Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt“ hat der Deutsche Bundestag zum 1. Januar 2004 das Kündigungs- und Befristungsrecht reformiert. Die erste Änderung setzt am Kern des Bestandsschutzes an, nämlich dem Kündigungsschutz für das Normalarbeitsverhältnis. Seit Januar 2004 gilt das Kündigungsschutzgesetz erst in Betrieben mit mehr als zehn Arbeitnehmern, allerdings nur für neu eingestellte Mitarbeiter.

Schwellenwert: Änderung ohne Beschäftigungseffekte

Bereits 1996 wurde der Schwellenwert für die Geltung des Kündigungsschutzgesetzes auf zehn Arbeitnehmer

man dessen Dynamik entscheidend verbessern, wären mutigere Reformschritte angebracht – auch beim Kündigungsschutz.

angehoben, 1999 wieder auf fünf abgesenkt. Die damalige Regierung erhoffte sich von dieser Maßnahme die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze. Allerdings können empirische Untersuchungen zur Wirkung von Schwellenwerten keinen Einfluss auf die Arbeitsplatzdynamik in Kleinbetrieben nachweisen (vgl. hierzu auch den IAB-Kurzbericht 15/2004 „Betriebe reagieren kaum auf Änderung beim Kündigungsschutz“). Das Einstellungsverhalten von Betrieben an der Schwelle des Kündigungsschutzgesetzes unterschied sich nicht von den Betrieben unmittelbar vor oder hinter dem Schwellenwert.

Dies spricht dafür, dass der Schwellenwert des Kündigungsschutzgesetzes – zumindest für den in den Untersuchungen zugrunde gelegten Beobachtungszeitraum – für betriebliche Neueinstellungen keine wesentliche Rolle spielte. Dabei mag auch von Bedeutung sein, dass Betriebe, die unter dem Schwellenwert liegen, bei der Entlassung im gewissen Umfang soziale Gesichtspunkte zu prüfen haben.

Dennoch scheint die von 1996 bis 1998 gültige Anhebung der Schwelle nicht gänzlich ohne Wirkung geblieben zu sein: In dieser Zeit ging in Betrieben mit sechs bis zehn Mitarbeitern, die nicht mehr unter den Geltungsbereich des Kündigungsschutzgesetzes fielen, die Zahl der befristeten Beschäftigungsverhältnisse zurück.

Bei der Interpretation dieser Ergebnisse ist außerdem zu bedenken, dass die Ausweitung des Schwellen-

wertes im Jahr 1996 in eine Phase des allgemeinen Beschäftigungsabbaus fiel. Hinzu kommt, dass die meisten Entlassungen infolge der drei Jahre geltenden Übergangsregelung vom neuen Schwellenwert nicht betroffen waren.

Auch die Kriterien für die Sozialauswahl bei betriebsbedingten Kündigungen waren bereits zwischen 1996 und 1998 konkretisiert worden. Sie werden nun auf die Dauer der Betriebszugehörigkeit, das Lebensalter und die Unterhaltspflichten des Arbeitnehmers begrenzt. Neu ist, dass auch eine etwaige Schwerbehinderung des Arbeitnehmers eine Rolle spielen kann.

Ebenso können nun Leistungsträger zur Sicherung einer ausgewogenen Personalstruktur aus der Sozialauswahl ausgenommen werden. Dadurch wird nach Ansicht des Gesetzgebers sichergestellt, dass betriebsbedingte Kündigungen nicht zur Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit des Betriebes führen.

Will ein Arbeitgeber sich darauf berufen, dass er Leistungsträger nicht bei der Sozialauswahl berücksichtigen will, ist er gut beraten, wenn er deren Leistungen und Fähigkeiten regelmäßig dokumentiert. Denn das Bundesarbeitsgericht hat im Jahr 2002 entschieden, dass der Arbeitgeber das Interesse des sozial schwächeren Arbeitnehmers gegen das betriebliche Interesse an der Herausnahme des Leistungsträgers abwägen muss.

Vor dem Hintergrund dieser Entscheidung ist zu bezweifeln, ob unbestimmte Rechtsbegriffe wie „Leistungsträger“ und „ausgewogene Personalstruktur“ zu der intendierten höheren Rechts- und Planungssicherheit für Unternehmen beitragen. Dennoch ist zu erwarten, dass der Ausgang von Kündigungsschutzprozessen berechenbarer wird, denn die gerichtliche Nachprüfbarkeit ist nun auf grobe Fehlerhaftigkeit beschränkt.

Die Qual der Wahl: Klage oder Abfindung

Die wohl grundlegendste Änderung im neuen Kündigungsschutzrecht ist die Abfindungsoption. Arbeitgeber können dem Gekündigten bei einer betriebsbedingten Kündigung ein Wahlrecht zwischen einer Kündigungsschutzklage und einer Abfindung einräumen.

Bei der Beurteilung der Abfindungsoption ist Folgendes zu bedenken: Erstens war die einvernehmliche Auflösung eines Arbeitsvertrages gegen Abfindung schon vor der Reform des Kündigungsschutzrechtes möglich und üblich. Zweitens gilt diese Regelung nur

für betriebsbedingte Kündigungen. Drittens muss sich der Arbeitnehmer erst bei Eintritt der Kündigung für die Abfindung entscheiden.

Zudem greift folgender Mechanismus: Will der Arbeitgeber diese neue Option nutzen, ist er verpflichtet im Kündigungsschreiben zu dokumentieren, dass er aus betriebsbedingten Gründen entlässt. Gleichzeitig muss er die gesetzlich festgelegte Abfindung anbieten. Mit einem solchen Entlassungsschreiben signalisiert er jedoch, dass er Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Kündigung hegt, andernfalls würde er ja keine Abfindung anbieten.

Somit hat der an einer Abfindung interessierte Arbeitnehmer erst recht einen Anreiz, einen Prozess anzudrohen, da die Hoffnung nicht unbegründet ist, dass der Arbeitgeber im Gütetermin einlenken wird und eine Abfindung anbietet, die weit über den gesetzlich vorgeschriebenen Beträgen liegt. Verliert der Arbeitgeber den Prozess, muss er wie bisher nicht nur die Abfindung, sondern auch die Lohnfortzahlungskosten tragen. Somit ist zu erwarten, dass diese Neuregelung in Zukunft höhere Abfindungen zur Folge haben wird.

Die Einschränkung der Abfindungsregelung auf betriebliche Gründe hat einen weiteren Nachteil: Wie bisher stellt die Rechtsprechung an personen- und verhaltensbedingte Kündigungen hohe Anforderungen. Bereits heute werden personen- oder verhaltensbedingte Kündigungen vor Gericht mit betrieblichen Erfordernissen begründet. Der Anreiz zum Verbergen der wahren Kündigungsgründe bleibt bei der Neuregelung auf diese Weise bestehen und hat zwangsweise weiterhin Kündigungsschutzprozesse zur Folge.

Wird dem Arbeitnehmer mit dem Kündigungsschreiben eine Abfindung eingeräumt, ist ferner fraglich, ob er das Angebot auch annehmen wird. Erwartet der Arbeitnehmer im Anschluss an die betriebsbedingte Kündigung eine Phase der Arbeitslosigkeit, muss er die



Frage klären, ob er unter die Regelungen zur Verhängung von Sperrfristen nach § 144 Abs. 1 Nr. 1 SGB III fällt und eine Zeit lang keine Lohnersatzleistungen erhält. Kein Sperrzeitatbestand liegt vor, wenn die „nicht offensichtlich rechtswidrige“ arbeitgeberseitige

Kündigung auf betriebsbedingte Gründe gestützt wird und eine Abfindung gemäß § 1a KSchG gezahlt wird.

Ob eine Kündigung aber „offensichtlich rechtswidrig“ war, kann ein Arbeitnehmer nur abschließend beurteilen, wenn er juristischen Rat einholt oder einen Kündigungsschutzprozess führt. Um dieser Rechtsunsicherheit zu entgehen, empfiehlt es sich für den Arbeitnehmer, im Zweifel auf jeden Fall eine Klage einzureichen. Denn die Klärung einer Sperrfrist dauert in der Regel länger als die dreiwöchige Frist, die der Arbeitnehmer nunmehr hat, um einen Kündigungsschutzprozess anzustrengen.

Somit hat es der Gesetzgeber versäumt, der Abfindungsregelung des § 1a KSchG praktische Bedeutung zu verleihen. Die durch die Reform des Kündigungsschutzrechts erhoffte Rechts- und Planungssicherheit der Unternehmen ist weiterhin nicht gewährleistet.

schutzrechts erhoffte Rechts- und Planungssicherheit der Unternehmen ist weiterhin nicht gewährleistet.

Vorbeigezielt:

Existenzgründer profitieren praktisch kaum

Schließlich gesteht das neue Kündigungsschutzrecht Existenzgründern zu, in den ersten vier Jahren nach Gründung des Betriebes auch ohne sachlichen Grund befristete Arbeitsverträge mit einer Dauer von vier Jahren abzuschließen.

Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung auf der Basis des IAB-Betriebspanels zeigen jedoch, dass in 67,5 % der Unternehmen, die im Jahr 1997 gegründet wurden, vier Jahre nach dem Start weniger als fünf Mitarbeiter beschäftigt wa-

Die wichtigsten Änderungen auf einen Blick

- ▶ Das Kündigungsschutzgesetz gilt erst in Betrieben mit mehr als zehn Arbeitnehmern. Allerdings behalten Arbeitnehmer, die am 31.12.2003 nach der alten Regelung (Schwellenwert: mehr als fünf Arbeitnehmer) Kündigungsschutz hatten, ihre bisherige geschützte Stellung.
- ▶ Die Sozialauswahl wird auf die Kriterien Betriebszugehörigkeit, das Lebensalter, die Unterhaltspflichten und die Schwerbehinderung des Arbeitnehmers beschränkt. Ausgenommen hiervon sind Arbeitnehmer, deren Weiterbeschäftigung wegen ihrer Kenntnisse, Fähigkeiten und Leistungen oder der Erhaltung einer ausgewogenen Personalstruktur im berechtigten betrieblichen Interesse liegt.
- ▶ Klagen gegen eine Kündigung sind binnen drei Wochen zu erheben.
- ▶ Kündigt der Arbeitgeber betriebsbedingt und bietet dem Arbeitnehmer im Kündigungsschreiben gleichzeitig eine Abfindung an, hat der Arbeitnehmer ein Wahlrecht, ob er eine Kündigungsschutzklage erhebt oder die Abfindung wählt. Die Höhe der Abfindung beträgt ein halbes Monatsgehalt pro Jahr Betriebszugehörigkeit.
- ▶ Existenzgründer können in den ersten vier Jahren nach ihrer Unternehmensgründung befristete Arbeitsverträge ohne sachlichen Befristungsgrund bis zu einer Dauer von vier Jahren abschließen (anstatt bis zu zwei Jahren, wie es das Teilzeit- und Befristungsgesetz für alle anderen Betriebe vorsieht).

Quelle:
Jahn, E. J. / Walwei, U. (2004):
Die Reform des Kündigungsschutz-
gesetzes: Fragliche beschäftigungspoliti-
sche Impulse.
In: Orientierungen zur Wirtschafts-
und Gesellschaftspolitik,
Nr. 99, S. 27–32.

Allokative Wirkung des Kündigungsschutzes

Indikatoren	Effekte
Beschäftigungsniveau	eher neutral, allenfalls schwach negativ
Arbeitslosenquote	nicht eindeutig
Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit	positiv
Dauer der Arbeitslosigkeit	positiv
Fluktuation in Beschäftigung und aus Arbeitslosigkeit	negativ
Struktur der Beschäftigung	negativ für Outsider, positiv für männliche Arbeitnehmer im Haupterwerbsalter
Strukturwandel vom sekundären zum tertiären Sektor	Anpassungsgeschwindigkeit sinkt
Investition in firmenspezifisches Humankapital	nehmen eher zu

Quelle:
Jahn/Walwei (2004)

ren. In nur 15 % aller Neugründungen waren elf oder mehr Arbeitnehmer angestellt. Damit wird die neue Regelung überhaupt nur für die wenigsten Existenzgründer relevant, da sie nicht unter die Normen des Kündigungsschutzgesetzes fallen. Somit ist von dieser Flexibilisierungsmaßnahme kaum ein Impuls für den Arbeitsmarkt zu erwarten.

Darüber hinaus trägt die Förderung temporärer Erwerbsformen (wie Leiharbeit oder befristete Beschäftigung) zu einer Polarisierung des Rechtes bei. Immer mehr Beschäftigte mit geringem oder gar ohne Kündigungsschutz stehen einem schrumpfenden Anteil von Arbeitnehmern mit unbefristeten Arbeitsplätzen gegenüber, die einen hohen Kündigungsschutz genießen.

Streng: Deutscher Kündigungsschutz im internationalen Vergleich

Von großer Bedeutung für die Bewertung der Reform des Kündigungsschutzes ist der Stand des Wissens über seine Arbeitsmarkteffekte. Um die Wirkung des Kündigungsschutzes zu untersuchen, bieten sich internationale Vergleiche an. So hat die OECD in den letzten beiden Dekaden nationale gesetzliche Vorschriften, die Entlassungen regeln, ausgewertet und die Länder nach ihrer Regulierungsdichte klassifiziert.

Demnach verfügt Deutschland über einen vergleichsweise strengen Kündigungsschutz. Bei den Vorschriften, die Einzelentlassungen regeln, rangierte Deutschland im Jahr 2003 unter 28 analysierten Ländern auf Platz 23. Dabei sind weniger die Abfindungsbeträge im Falle einer Kündigung Ursache für das schlechte Abschneiden Deutschlands, sondern die aufwändigen prozeduralen Verfahrensvorschriften.

Heterogen:

Die Wirkungen auf den Arbeitsmarkt

Die von der OECD erarbeiteten Indices für die Stringenz des Kündigungsschutzes bilden die Grundlage, auf der die Leistungsfähigkeit der Arbeitsmärkte in vielen neueren Untersuchungen analysiert wird. Die empirischen Untersuchungen zu den Arbeitsmarktwirkungen des Kündigungsschutzes zeigen ein differenziertes Bild.

So gibt es kaum Hinweise, dass die Regulierungsdichte einen Einfluss auf Beschäftigungsniveau und Arbeitslosigkeit hat. Die meisten empirischen Untersuchungen sind sich jedoch in einem Punkt einig: Ein rigider Kündigungsschutz senkt den Zugang in die Ar-

beitslosigkeit und die Abgänge aus der Arbeitslosigkeit. Auf diese Weise steigt der Anteil der Langzeitarbeitslosen und die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit nimmt zu.

Speziell in Deutschland ist der steigende Trend der Arbeitslosenquote auch Folge der wachsenden Langzeitarbeitslosigkeit. Da die Langzeitarbeitslosigkeit aber mit der Stringenz des staatlichen Kündigungsschutz positiv korreliert ist, dürfte das Kündigungsschutzrecht vermutlich eine der Ursachen für die Höhe der Arbeitslosenquote sein.

Keineswegs neutral: Der Schutz kehrt sich gegen die Schutzbefohlenen

Zudem ist der Kündigungsschutz keineswegs neutral, wenn man auf die Arbeitslosen- und Beschäftigtenstruktur blickt. Der Bestandsschutz differenziert nach Personenmerkmalen. So profitieren männliche Arbeitnehmer im Haupterwerbsalter von einem umfassenden Kündigungsschutz. Personengruppen, die einen besonderen Kündigungsschutz genießen und durch die Kriterien der Sozialauswahl geschützt sind, gehören dagegen auf regulierten Arbeitsmärkten zu den Verlierern. Betroffen hiervon sind vor allem Berufseinsteiger, Frauen im Haupterwerbsalter sowie Jugendliche und Ältere, die eine im Durchschnitt längere Arbeitslosigkeitsdauer in Kauf nehmen müssen. Die häufig vertretene These, dass der Kündigungsschutz keinen Einfluss auf den Arbeitsmarkt habe, lässt sich somit bezweifeln.

Von der jüngsten Reform des Kündigungsschutzrechts sind wohl kaum nennenswerte beschäftigungspolitische Impulse für den Arbeitsmarkt zu erwarten. Allerdings gilt zu bedenken, dass eine noch so konsequente Reform des Kündigungsschutzes die deutsche Massenarbeitslosigkeit nicht beseitigen könnte. Hierzu müssen die Rahmenbedingungen für mehr Beschäftigung generell verbessert werden.

Die Autoren

Dr. Elke J. Jahn ist Leiterin der Arbeitsgruppe Leiharbeit im IAB.

Dr. Ulrich Walwei ist Vizedirektor und Leiter des Forschungsbereichs 3: Wachstum, Demographie und Arbeitsmarkt im IAB.

Für weitere Informationen

elke.jahn@iab.de;
ulrich.walwei@iab.de

Im internationalen Vergleich

So reformieren unsere Nachbarn und Partner ihren Arbeitsmarkt



Reformen am Arbeitsmarkt standen in den letzten Jahren auch in den meisten anderen Industriestaaten auf der politischen Agenda. Der Blick über den Tellerrand zeigt, dass dabei durchaus unterschiedliche Wege eingeschlagen und Strategien genutzt wurden.

Bei einer vergleichenden Betrachtung der frühen 80er Jahre bis hin zum aktuellen Stand zeigt sich, dass längerfristige Verbesserungen bei Arbeitslosigkeit und Beschäftigung überwiegend in solchen Ländern verzeichnet werden konnten, in denen die aus Sicht der Arbeitsmarktökonomie richtigen Reformen durchgeführt wurden oder von vornherein relativ günstige institutionelle Ausgangsbedingungen existiert haben.

Das Ziel: der anpassungsfähige Arbeitsmarkt

Als „richtig“ werden aus arbeitsmarktökonomischer Perspektive Reformen angesehen, die das Niveau und die Dauer der Lohnersatzraten vermindert, die Anforderungen an den Verbleib im Transferbezug verschärft, die aktive Arbeitsmarktpolitik intensiviert, die Lohnfindung dezentralisiert oder die Koordination von Tarifverhandlungen gestärkt, die arbeitsrechtliche Regulierung vermindert sowie die Steuern und Sozialabgaben auf den Faktor Arbeit gesenkt haben. Länder, in denen solche strukturellen Reformen durchgeführt wurden, konnten tendenziell auf längere Sicht eine günstigere Entwicklung bei Beschäftigung und Arbeitslosigkeit verbuchen.

Dieser generelle Befund verbirgt jedoch, dass sich hinter einem positiven Saldo richtiger Veränderungen unterschiedliche nationale Muster von Arbeitsmarktreformen verbergen können. So ist weder das niedrigste Niveau noch die deutlichste Senkung der Arbeitslosen-

quote oder das stärkste Beschäftigungswachstum in den Ländern zu beobachten, welche die am stärksten flexibilisierten Arbeitsmärkte besitzen.

Verschiedene Beschäftigungssysteme mit unterschiedlichen Arbeitsmarktinstitutionen und Reformverläufen können durchaus ähnlich erfolgreich sein. Dies kann mit der unterschiedlichen Gewichtung einzelner Elemente von Flexibilität in den jeweiligen nationalen Arbeitsmärkten und den Politikstrategien erklärt werden.

Ein anpassungsfähiger Arbeitsmarkt, der für eine positive Beschäftigungsentwicklung unabdingbar ist, muss also nicht in allen Dimensionen hoch flexibel sein. Je nach gesellschaftlichen Präferenzen, institutionellen Ausgangsbedingungen und unterschiedlichen Anforderungen der betrieblichen Produktionssysteme können spezifische Flexibilitätsmuster entstehen, die ökonomisch und beschäftigungspolitisch sinnvoll sein können. Das bedeutet, dass der Verzicht auf Flexibilität oder eine Beschränkung von Flexibilität in einem Bereich gegen größere Flexibilität in einem anderen Bereich aufgerechnet werden kann.

Unterschiedliche Flexibilitätsmuster können ähnlichen beschäftigungspolitischen Erfolg versprechen, vorausgesetzt, die Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes ist insgesamt ausreichend groß, um zyklische Schwankungen oder technologischen Wandel bewältigen zu können. Ein Beschäftigungssystem, das keine oder nur zu geringe Flexibilitätsspielräume bietet, wird weder eine



Senkung der Arbeitslosigkeit noch ein wesentliches Wachstum der Beschäftigung erreichen können.

Die Formulierung und Umsetzung von Reformen wiederum hängt nicht nur von den institutionellen Ausgangsbedingungen, sondern auch von den Kapazitäten der nationalen Regierungen ab, Reformen im Widerstreit mit den Verbänden oder in Konzertierung mit den Sozialpartnern zu implementieren.

Ein Blick auf verschiedene Länder zeigt bestimmte Muster bei den Veränderungen der Arbeitsmarktinstitutionen.

Die angelsächsischen Länder: gegen Armutsfallen, für Aktivierung

In den angelsächsischen Ländern wie Großbritannien und den USA lagen das Niveau der sozialen Absicherung sowie auch die Steuer- und Abgabenbelastungen bereits zu Beginn des Beobachtungszeitraums niedriger als anderswo. Die Arbeitsmarktpolitik spielte hier eine eher geringe Rolle, die Regulierung des Arbeitsmarktes war schon immer schwach ausgeprägt und die Lohnfindung überwiegend betrieblich organisiert.

In diesen Ländern konzentrierten sich die in erster Linie regierungsseitig forcierten Reformen – ohne wesentliche Mitwirkung der Verbände – vor allem auf die Beseitigung von Armutsfallen und die Verstärkung von aktivierenden Elementen in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik.

Konkret bedeutete dies höhere Anforderungen an den längerfristigen Bezug von Leistungen der sozialen Sicherung – seien dies Arbeitslosenunterstützung oder Leistungen der Mindestsicherung. Damit verbunden wurde ein Ausbau der Möglichkeiten, mit denen geringere Erwerbseinkommen aufgestockt werden konnten, so z. B. staatliche Zuschüsse in Gestalt von Steuergutschriften. Dies ging mit einem weiteren Anstieg der ohnehin hohen Lohnspreizung in diesen Volkswirtschaften und einer ausgeprägten Durchlässigkeit des Arbeitsmarktes einher, so dass Einstiegs- und Aufstiegsmöglichkeiten geschaffen wurden.

Die skandinavischen Länder: keine Einschnitte bei den Leistungen und mehr Aktivierung

Eine andere Strategie wurde in den skandinavischen Ländern eingeschlagen. In diesen Ländern, die traditionell von einer großzügigen sozialen Absicherung sowie einer ausgaben- und maßnahmenintensiven aktiven Arbeitsmarktpolitik geprägt sind, wurde auch die Aktivierung von Stellensuchenden durch verstärkte Vermittlungsbemühungen, Zumutbarkeits- und Verfügbarkeitskriterien vorangetrieben. Jedoch wurden hier beim Niveau der sozialen Sicherungsleistungen selbst keine gravierenden Einschnitte vorgenommen. Damit wurde ähnlich wie in den angelsächsischen Ländern Langzeitarbeitslosigkeit oder längerer Transferbezug vermindert, ohne aber gleichzeitig in dem Maße wie in Groß-

Arbeitsmarktreformen und Arbeitsergebnisse

	Verminderung der Lohnersatzrate	Verkürzung der Unterstützungsdauer	Größere Strenge der Anforderungen an Arbeitssuche	Intensität der aktiven Arbeitsmarktpolitik	Tarifbindungsgrad	gewerkschaftlicher Organisationsgrad
Europa						
Österreich	X	–	–	–	–	✓
Belgien	✓	–	–	–	–	–
Dänemark	–	X	✓	✓✓	–	–
Finnland	X	–	–	–	–	X
Frankreich	–	X	–	✓	X	–
Deutschland	–	X	–	✓	–	–
Irland	✓	X	–	–	✓	✓
Italien	X	–	–	–	–	–
Niederlande	–	–	✓	✓	–	–
Norwegen	X	X	✓	✓	–	–
Portugal	X	X	–	✓	–	✓✓
Spanien	✓	–	–	–	X	–
Schweden	X	–	–	–	–	–
Schweiz	XX	X	–	✓	–	–
Großbritannien	✓	X	✓	X	✓✓	✓
außerhalb Europas						
Australien	–	–	✓	✓	–	✓
Kanada	✓	X	–	–	–	–
Japan	X	–	–	–	–	–
Neuseeland	–	–	–	X	✓✓	✓
USA	–	–	✓	–	–	–

britannien eine Expansion des Niedriglohnbereichs zuzulassen.

Weiterhin profitieren die skandinavischen Staaten von der vergleichsweise guten Kompatibilität eines – im Vergleich zu Deutschland und anderen kontinental-europäischen Staaten – stärker steuerfinanzierten und mehr auf soziale Dienstleistungen als auf passive Transferleistungen ausgerichteten Sozialstaates.

Die Steuerfinanzierung, die insbesondere in Dänemark überwiegend zur Gewinnung von Ressourcen für öffentliche Leistungen beiträgt, ist bei sonst gleichem Abgabenniveau für den Arbeitsmarkt als günstiger zu beurteilen als eine stark beitragsorientierte Finanzierungsstruktur. Zudem stellt ein stärker auf öffentliche Dienstleistungen ausgerichteter Wohlfahrtsstaat selbst

ein wesentliches Beschäftigungsfeld dar. Diese historisch gewachsenen Elemente wurden im Wesentlichen nicht verändert.

Die Reformen bezogen sich vor allem auf die Arbeitsmarktpolitik, und zwar sowohl auf die aktive als auch auf die passive. Diese Strategie hat dazu beigetragen, dass die skandinavischen Länder langfristig ein im internationalen Vergleich hohes Beschäftigungsniveau sichern konnten, ohne ein den angelsächsischen Ländern vergleichbares Maß an Lohndifferenzierung zuzulassen.

Gleichzeitig konnten diese Länder das Niveau strukturell verfestigter Arbeitslosigkeit niedrig halten bzw. nach zwischenzeitlichen Anstiegen wieder senken. Dazu trägt vor allem in Dänemark eine im interna-

Koordinierung von Tarifverhandlungen	Verminderung der Arbeitsmarktregulierung	Steuern und Abgaben auf Faktor Arbeit	gesamt		Vergleich Mittel 1980–84 zu 1999–2003	
			✓	✗	Arbeitslosenquote (Veränderung in Prozentpunkten)	Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen (Veränderung in %)
✗	–	✗	1	3	–	7,0
✗	✓	–	2	1	–3,1	10,2
✗	✓	–	4	2	–3,4	12,1
✓	✓	–	2	2	4,4	–1,0
✗	✗	–	1	4	0,6	10,8
–	✓	–	2	1	3,2	11,6
✓	–	✓	4	1	–9,9	51,3
✓	✓	✗	2	2	2,2	2,9
✓	✓	✓	5	0	–4,9	38,3
✗	✓	–	3	3	1,1	17,2
–	✓	–	4	2	–3,9	26,7
–	✓	–	2	1	–5,9	36,7
✗	✓	–	1	2	2,4	–1,1
✗	–	–	1	4	–	21,2
–	–	✓	6	2	–5,7	13,9
✗	–	?	3	1	–1,1	42,8
–	–	✗	1	2	–3,1	36,2
–	–	–	0	1	2,6	13,0
✗✗	–	?	3	3	1,4	24,3
–	–	–	1	0	–3,4	39,9

Erläuterungen: „✓“ markiert eine aus Sicht der Arbeitsmarktkonomie richtige, „✗“ eine falsche Reform; ein doppeltes Symbol bedeutet besonders deutliche Veränderungen.

Bei der Arbeitslosenquote einiger Länder ist die erste Periode aufgrund von Datenlücken leicht verschoben, z. T. mit abweichenden nationalen Definitionen der Arbeitslosigkeit für die frühen Jahre. Bei der Darstellung der Beschäftigungsentwicklung in Deutschland wurde der durch die Wiedervereinigung bedingte Niveaueffekt ausgeklammert.

Quelle: Nickell, Stephen, 2003: *Labour Market Institutions and Unemployment in OECD Countries*, in: *CESifo DICE Report 2/2003*, S. 13–26; für Arbeitslosenquoten und Beschäftigung: *OECD Statistical Compendium 1/2004*, eigene Berechnungen.

tionalen Kontext bemerkenswerte Kombination institutioneller Regelungen bei. Hier werden nämlich eine mittlerweile stark aktivierend ausgerichtete Arbeitsmarktpolitik, eine recht liberale Regulierung des Arbeitsmarktes und eine – zumindest für Personen mit relativ geringem Verdienst – weiterhin großzügige Arbeitslosenunterstützung miteinander kombiniert. Dieses Arrangement erhöht die externe Flexibilität des Arbeitsmarktes in einer Volkswirtschaft, die überwiegend von kleineren und mittelgroßen Betrieben des Dienstleistungssektors geprägt ist.

Im Gegensatz zu den angelsächsischen Ländern wurden die Arbeitsmarktreformen der skandinavischen Staaten in engerem Zusammenwirken zwischen den Regierungen und den Verbänden der Sozialpartner for-

muliert. Voraussetzung für das Funktionieren der skandinavischen Arrangements bleibt jedoch die Fähigkeit des Staates, hohe Steuerbelastungen auch politisch zu legitimieren, ohne die eine intensive Arbeitsmarktpolitik und ein dienstleistungsorientierter Wohlfahrtsstaat nicht möglich wären.

Die kontinentaleuropäischen Länder: Flexibilisierung am Rand

Im Gegensatz zu den angelsächsischen und den skandinavischen Ländern zeigen die meisten kontinentaleuropäischen Staaten bereits seit längerem ein höheres Maß an verfestigter Arbeitslosigkeit und vergleichsweise geringe Beschäftigungsniveaus. Diesen Ländern sind bestimmte institutionelle Merkmale von Arbeits-

markt und Wohlfahrtsstaat gemein, insbesondere eine im Kern des Arbeitsmarktes vergleichsweise strikte Arbeitsmarktregulierung, ein transferintensiver Wohlfahrtsstaat und – damit einhergehend – eine hohe Belastung des Faktors Arbeit mit Sozialabgaben. Beide Bereiche vermindern die Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes und damit auch die Möglichkeiten einer dynamischen Beschäftigungsentwicklung.

Erhöhung der externen Flexibilität des Arbeitsmarktes beigetragen: Ein flexibles Segment von befristeter Beschäftigung – Zeitarbeit, aber auch Teilzeitarbeit – konnte zum Teil sehr deutlich expandieren, was wiederum auch zu einem Anstieg der Beschäftigung beigetragen hat.

Gleichzeitig nahm jedoch das Regulierungsgefälle zwischen Kern und Rand zu, mithin die Dualisierung des Arbeitsmarktes, die durch eine hohe Dynamik der Beschäftigung im flexiblen Segment, eine nach wie vor vergleichsweise lange Betriebszugehörigkeit und eine hohe interne Flexibilität in den Betrieben im Kernsegment des Arbeitsmarktes geprägt ist. Hier sind die Übergänge zwischen den Segmenten des Arbeitsmarktes entsprechend schwierig geblieben.

Daneben haben Länder wie Frankreich und die Niederlande ähnlich wie Deutschland auch versucht, durch Programme zur Reduzierung der Sozialbeiträge für gering

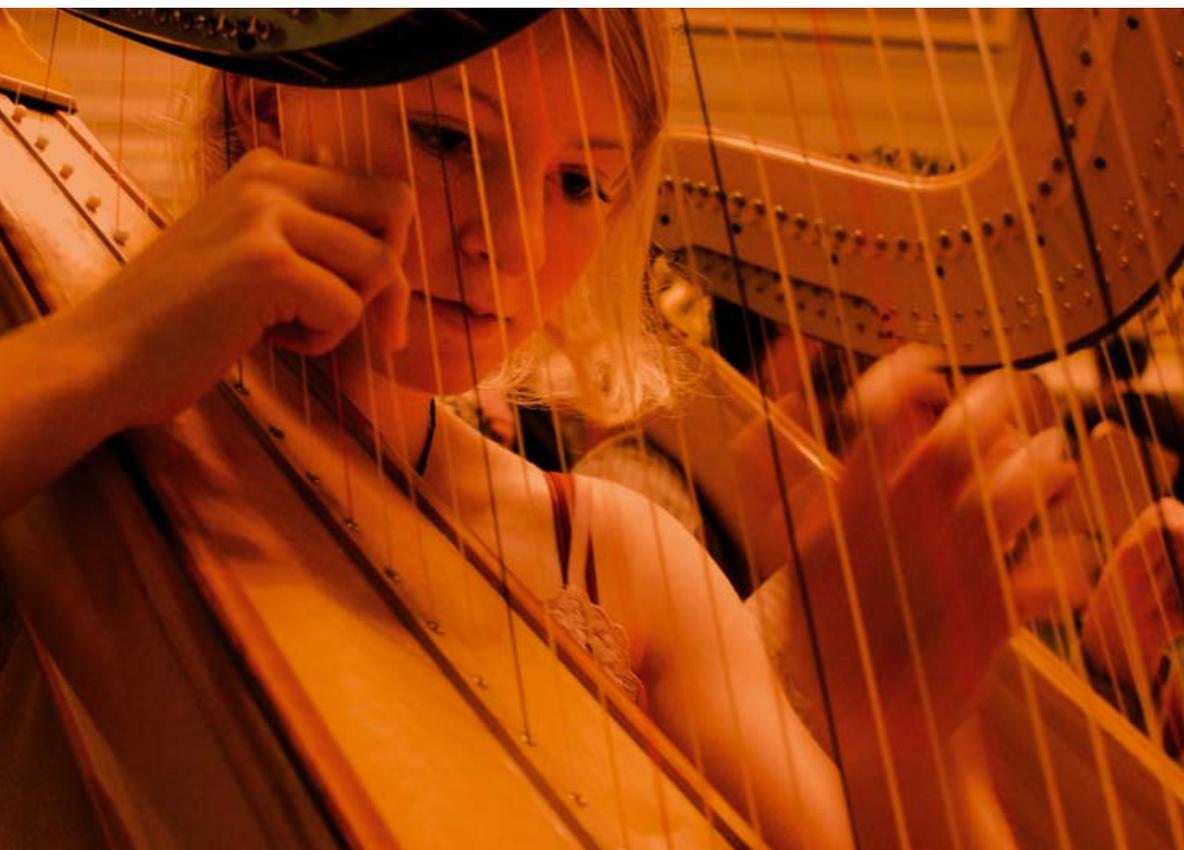
Die kontinentaleuropäischen Staaten wie Deutschland, Frankreich, die Niederlande, Italien oder Spanien weisen im Hinblick auf die Verbesserung der Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes mithin bereits seit längerem den größten institutionellen Reformbedarf auf.

Betrachtet man die Veränderungen in den letzten Jahren, so lassen sich in den meisten dieser Länder neben der Betonung aktivierender Elemente in der Arbeitsmarktpolitik zwei wichtige Ansatzpunkte erkennen. Zum einen wurde das Arbeitsrecht teilweise flexibilisiert, etwa mit der Zulassung und Erleichterung von befristeter Beschäftigung und Zeitarbeit, ohne die Regulierung unbefristeter Beschäftigungsverhältnisse, d. h. den individuellen Kündigungsschutz, im Wesentlichen in Frage zu stellen. Das hat in diesen Ländern zur

entlohnte Arbeit die beschäftigungspolitisch negativen Effekte, die von hohen Beitragsbelastungen ausgehen, zu vermindern. Dabei wurde jedoch keine grundsätzliche Umstellung der Finanzierungsform vorgenommen. In den kontinentalen Staaten wurde somit das bestehende institutionelle Arrangement von Arbeitsmarktregulierung und hoher Beitragsbelastung des Faktors Arbeit partiell verändert, ohne jedoch die Funktionsfähigkeit ihrer Arbeitsmärkte durchgreifend zu verbessern.

Erfolgsstory in den Niederlanden: „Flexicurity“

Mit Ausnahme der Niederlande konnten die kontinentaleuropäischen Staaten keine deutliche und über längere Zeit anhaltende Verbesserung der Arbeitsmarktsituation erreichen. Die Niederlande konnten – im



Gegensatz zu den anderen Staaten Kontinentaleuropas – seit Anfang der 80er Jahre von einer zentral vereinbarten Lohnzurückhaltung profitieren.

Hinzu kam ein massives Wachstum der Teilzeitarbeit, das jedoch kaum auf gezielte institutionelle Reformen zurückgeführt werden kann, aber durch die bereits bestehende einheitliche Grundrente begünstigt wurde. Sie sorgt hier – anders als in Deutschland und unabhängig vom Umfang der Erwerbstätigkeit – für eine einheitliche Basis der Altersvorsorge.

Darüber hinaus gingen die Niederlande bei der Flexibilisierung des Randes weiter als andere Länder. Sie konnten aber im Gegenzug mit einer rechtlichen Absicherung der flexiblen Beschäftigungsformen nach dem Prinzip der „Flexicurity“ auch bestimmte Reformen im Kern des Arbeitsmarktes, etwa beim individuellen Kündigungsschutz, durchführen.

Den Niederlanden ist es auch im Zuge ihrer dynamischen Arbeitsmarktentwicklung gelungen, die Abgabenlast des Faktors Arbeit zu vermindern, also den Teufelskreis von hohen Sozialabgaben, sinkender Beschäftigung und weiter steigenden Beiträgen zu durchbrechen. Dies haben die Niederlande den anderen kontinentaleuropäischen Ländern voraus.

Allerdings bestehen auch hier strukturelle Probleme wie eine hohe Langzeitarbeitslosigkeit oder das Erbe einer langfristigen Strategie des frühzeitigen Ausscheidens aus dem Arbeitsmarkt fort. Gleichwohl lassen sich die strukturellen Fortschritte der Niederlande bei der Reform des Arbeitsmarktes durch ein nicht immer spannungsfreies, aber in den letzten beiden Jahrzehnten doch stabiles und funktionierendes Zusammenwirken von Regierung und Sozialpartnern erklären. Koordinations- und verpflichtungsfähige Verbände auf der einen Seite und eine handlungsfähige und -bereite Regierung auf der anderen haben in den Niederlanden – in Reaktion auf eine schwere ökonomische Krise Anfang der 80er Jahre – eine Folge von Reformen möglich gemacht, die in den anderen kontinentaleuropäischen Staaten und auch Deutschland so nicht erreicht werden konnten.

Zwar haben die Niederlande gegenwärtig mit einem konjunkturellen Einbruch zu kämpfen, doch bedeutet dies noch lange nicht, dass die eingespielte Kooperation von Regierung und Sozialpartnern grundsätzlich nicht auch zur Überwindung solcher Krisensituationen genutzt werden könnte.

Und in Deutschland?

Der Überblick über beschäftigungspolitische Reformstrategien im Ausland zeigt grundsätzliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern. Auf der Grundlage divergierender institutioneller Ausgangsbedingungen und Reformprozesse zeigen angelsächsische, skandinavische und kontinentaleuropäische Staaten jeweils spezifische Resultate bei der Reform von Arbeitsmärkten und bei den damit verbundenen beschäftigungspolitischen Erfolgsprofilen.

In jedem Fall jedoch lässt sich zeigen, dass eine längerfristige Belebung des Arbeitsmarktes in erster Linie in den Ländern verzeichnet werden konnte, die einen bestimmten, zu ihren jeweiligen institutionellen und ökonomischen Voraussetzungen passenden Reformpfad einschlugen und durchhalten konnten.

Was bedeutet dies nun für Deutschland? Deutschland teilt mit den anderen kontinentaleuropäischen Staaten einen großen institutionellen Anpassungsbedarf. Gleichzeitig erschwert das politische System der Bundesrepublik aufgrund seiner institutionellen Komplexität und der im Vergleich etwa zu den Niederlanden weniger ausgeprägten Infrastruktur für Vereinbarungen zwischen Regierung und Sozialpartnern politikfeldübergreifende Reformstrategien und Tauschgeschäfte, die aus ökonomischer Sicht vorteilhaft wären. Daher sind weit reichende Veränderungen der Arbeitsmarktinstitutionen in kurzer Frist kaum möglich.

Vielmehr werden Arbeitsmarktreformen in Deutschland immer eine Folge vergleichsweise kleiner Schritte bleiben. Dies bedeutet angesichts des erheblichen Reformbedarfs in Deutschland, dass versucht werden muss, eine sowohl ökonomisch tragfähige als auch institutionell und politisch machbare Sequenz aufeinander abgestimmter Reformschritte zu formulieren und über längere Zeit durchzuhalten. So würde Schritt für Schritt die Anpassungsfähigkeit des deutschen Arbeitsmarktes erhöht. Bei der Ausgestaltung der einzelnen Schritte kann der Blick über den Tellerrand dabei durchaus hilfreich sein.

Der Autor



Dr. Werner Eichhorst ist Koordinator für die vergleichende Arbeitsmarktforschung im IAB.

Für weitere Informationen

werner.eichhorst@iab.de

Personen

Aus der Welt des IAB

Personal-Nachrichten

Mit dem Umbau des IAB 2003/2004 wurden die Forschungsbereiche (FB) neu strukturiert: Folgende Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler übernahmen eine Bereichsleitung:

Dr. Hans Dietrich (vorher wissenschaftlicher Mitarbeiter am IAB) die Leitung des FB 7 „Bildung und Beschäftigung, Lebensverläufe“ zum 2.1.2004;

Stefan Fuchs (vorher wissenschaftlicher Mitarbeiter der LMU München) die Leitung des dem FB 5 „Regionale Arbeitsmärkte“ angegliederten Regionalbüros zum 1.8.2004;

Dr. Annette Kohlmann (vorher wissenschaftliche Mitarbeiterin bei ZUMA, Mannheim) die Leitung des Forschungsdatenzentrums (FDZ) zum 1.4.2004;

PD Dr. Susanne Rässler (vorher Oberassistentin an der WiSo der Universität Erlangen-Nürnberg) die Leitung des Kompetenzzentrums für Empirische Methoden (KEM) zum 1.4.2004;

PD Dr. Gesine Stephan (vorher Oberassistentin an der Universität Hannover) die Leitung des FB 1 „Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik“ zum 1.4.2004. Seit August hat das IAB einen eigenen Pressesprecher: **Wolfgang Braun**, der dem IAB aus der Zusammenarbeit mit einem Fachverlag bestens bekannt ist. Durch aktive Pressearbeit hat Herr Braun die Präsenz des IAB in den Medien bereits deutlich erhöht. Auch enthält die IAB-Website jetzt einen Pressebereich mit aktuellen Presseinformationen und der Möglichkeit, sich online in den Presseverteiler einzutragen. Wer lieber zum Telefonhörer greift, erreicht Herrn Braun unter 0911 179-1946. Für **Ministerialdirigent Jürgen Kühl**, zuletzt Abteilungsleiter für Arbeitsmarktpolitik und berufliche Bildung im Thüringer Ministerium für Wirtschaft und Arbeit, hat die Freistellungsphase seiner Altersteilzeit begonnen. Jürgen Kühl war von 1969 bis 1997 im IAB tätig und hat u. a. das IAB-Betriebspanel aufgebaut und geleitet.



Jürgen Kühl

Gremien und Mitgliedschaften

Der wissenschaftliche Beirat des IAB hat sich – da die Berufung für drei Jahre erfolgt – in seiner Zusammensetzung geändert:

Neue Mitglieder sind Prof. Bernd Fitzenberger, Ph.D. (Universität Mannheim), Prof. Dr. Reinhard Hujer (Universität Frankfurt/M.), Prof. Regina T. Riphahn, Ph.D. (Universität Basel), Prof. Dr. Claus Schnabel (Universität Erlangen-Nürnberg) sowie Prof. Dr. Annetette Sørensen (Harvard University). Ausgeschieden sind Prof. Dr. Ingo Klein, Prof. Dr. Notburga Ott, Prof. Dr. Werner Smolny und Prof. Allmendinger (seit 2003 IAB-Direktorin).

Weiterhin werden dem Beirat angehören: Prof. Dr. Martin Baethge, Prof. Dr. Knut Gerlach, Dr. Hans-Peter Klös, Prof. Dr. Joachim Möller, Prof. Dr. Ronald Schettkat, Prof. Dr. Günther Schmid sowie Dr. Hartmut Seifert. Den Vorsitz hat Prof. Dr. Dieter Sadowski.

Das **Herausgebergremium der „Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung“ ZAF** – bis 2003 „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ – wurde erweitert. Neue Mitglieder sind Prof. Dr. Annetette Sørensen (Harvard University), Prof. Colin Crouch (Istituto Universitario Europeo Badia Fiesolana), Prof. Dr. Joachim Wagner (Universität Lüneburg) und Prof. Gösta Esping-Andersen (Universität Barcelona).

Prof. Jutta Allmendinger ist eines der zwölf Gründungsmitglieder des „Nationalen Rats für

Sozial- und Wirtschaftsdaten“. Der Rat wurde von Bundesforschungsministerin Edelgard Bulmahn am 1.11.2004 in Berlin berufen und will die Arbeitsmöglichkeiten der empirischen Sozial- und Wirtschaftswissenschaften verbessern sowie Synergien zwischen Wissenschaft und Datenproduzenten erhöhen.

PD Dr. Susanne Rässler (KEM) ist Gründungsmitglied der **European Association of Methodology** (EAM, gegründet am 27.2.2004). Die EAM wurde initiiert, um Kompetenzen in der Forschung und Entwicklung empirischer Methoden sowie in der Evaluationsforschung zu bündeln, auszutauschen und ein gemeinsames Sprachrohr zu schaffen.

Ehrungen/Auszeichnungen



Dr. Marita Jacob

Dr. Marita Jacob (FB 7) wurde anlässlich der Jahreshauptversammlung der Max-Planck-Gesellschaft am 23.6.2004 mit der „Otto-Hahn-Medaille“ geehrt, einem der bedeutendsten deutschen Preise für Nachwuchswissenschaftler und -wissenschaftlerinnen. Frau Jacob wurde ausgezeichnet für eine Untersuchung zu Ausmaß, Strukturen und Ursachen von Mehrfachausbildungen in Deutschland, die unter dem Titel „Mehrfachausbildungen in Deutschland. Karriere, Collage, Kompensation?“ erschienen ist.

PD Dr. Lutz Bellmann (Leiter des FB 6 „Betriebe und Beschäftigung“) erhielt eine Ehrenmedaille

Personen

in Anerkennung und als Dank für die lange Kooperation mit der Universität Trier. Prof. Dr. Dieter Sadowski, Geschäftsführender Direktor des IAAEG an der Universität Trier, überreichte ihm die Medaille am 8.10.2004 beim Forschungstreffen der Projektgruppe IAB-Betriebspanel in Trier.

Christina Wübbecke (FDZ) wurde am 28.10.2004 zusammen mit einer weiteren Preisträgerin der diesjährige Forschungspreis des Forschungsnetzwerkes Alterssicherung (FNA) des VDR verliehen. Sie erhält den Preis für ihre Dissertation „Der Übergang sozialversicherungspflichtig Beschäftigter in den Ruhestand im Spannungsfeld zwischen betrieblicher Personal- und staatlicher Sozialpolitik“. Die Arbeit entstand im Rahmen des IAB-Graduiererkollegs und erscheint in der IAB-Reihe „Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“.

Aus aller Welt ins IAB

Gäste und Kooperationspartner

Prof. John T. Addison (University of South Carolina, Columbia, USA) hielt sich vom 3. bis 29.5.2004 als Gastwissenschaftler im FB 6 auf. Er beteiligt sich an einem Forschungsprojekt zur Ermittlung der Produktivitätseffekte betrieblicher Weiterbildung. In der Reihe „IAB-Colloquium“ hielt er den Vortrag „Six ways to leave unemployment“.

Dr. Piet Allaart war im Februar, April und September 2004 Gast im FB 6, um die vergleichende Untersuchung zur Teilzeitbeschäftigung in deutschen und niederländischen Betrieben fortzusetzen.

Dr. Georg Fischer und Dr. Frank Siebern-Thomas (EU-Kommission) waren in den vergangenen Jahren regelmäßig als Gäste im IAB. Dr. Fischer leitete bislang das Referat „Beschäftigungsanalyse“ der Generaldirektion Beschäftigung und Soziale Belange in der Kommission, Dr. Siebern-Thomas war einer seiner engsten Mitarbeiter. In den Aufgabenbereich des Referats fällt u. a. der jährliche Bericht zur „Beschäftigung in Europa“.

Hans-Joachim Heidenreich, Leiter der Gruppe Mikrozensus, Arbeitskräftestichprobe, Haushalt und Familie beim Statistischen Bundesamt, stellte im IAB am 24.11.2004 die Neukonzeption des Mikrozensus ab 2005 vor. Dabei stand neben Änderungen im Merkmalskatalog des Erhebungsprogramms insbesondere die Frage der unterjährigen Stichprobe im Mittelpunkt.



Hans-Joachim Heidenreich

Prof. Peter Nijkamp, Ph.D. ist Kooperationspartner des IAB bei der Entwicklung von Methoden zur Prognose regionaler Arbeitsmärkte. Er ist u. a. Experte für die Adaption und Anwendung neuronaler Netze. Prof. Nijkamp hat bereits in Vorträgen für das IAB gezeigt, dass sich dieses Konzept auch auf die Arbeitsmärkte der Bundesrepublik Deutschland erfolgreich anwenden lässt. Prof. Nijkamp ist einer der weltweit bekanntesten Regionalökonomien.

Prof. Donald B. Rubin ist einer der meistzitierten Statistiker und Mathematiker der Welt. Bereits in den 70er Jahren hat er den EM-Algorithmus definiert, die Multiple Imputation erfunden und das Kausalmodell für Beobachtungsstudien aufgeschrieben. Der mehrfache Preisträger hochrangiger Auszeichnungen hat Psychologie, Informatik und Statistik studiert und ist seit 20 Jahren Professor für Statistik in Harvard, die letzten 13 Jahre dort auch Institutsleiter.

Am 28.5.2004 unternahm Prof. Rubin im IAB-Workshop „Basic Concepts of Statistical Inference for Causal Effects in Experiments and Observatio-

nal Studies“ einen Streifzug durch seinen bekannten Kausalitätskurs, den er sonst in Harvard hält.



Prof. Donald B. Rubin

Das IAB in aller Welt

Ausgewählte Vorträge

Jutta Allmendinger, Eugen Spitznagel, „Convergence or Divergence? Labor Market Developments in Germany and the US“, 32. Kongress der DGS, **München** am 7.10.2004.

Lutz Bellmann, Holger Alda, „Wages and Mobility in Germany“, Workshop des National Bureau of Economic Research, **Boston** (USA) am 16.4.2004.

Christian Brinkmann, Susanne Koch, „Bewertung der Hartz-Reform — Konsequenzen für die weitere Arbeitsmarktpolitik“, 3. Workshop des Funktionsbereichs Sozialpolitik der IG Metall, **Frankfurt/Main** am 9.7.2004.

Anette Haas, „Regional Mobility and Unemployment in Germany — an Analysis with District-level Data“, Joint Statistical Meeting der American Statistical Association (ASA), **Toronto** am 12.8.2004.

Ulrich Walwei, „Arbeitsmarktwirkungen einer Senkung der Sozialabgaben“, Jahrestagung des Sozialpolitischen Ausschusses des Vereins für Sozialpolitik, **Dresden** vom 26.-28.9.2004.

Better data help a lot

Evaluationsforschung im Aufwind

Effektivität und Effizienz der Arbeitsmarktpolitik stehen schon seit langem auf dem Prüfstand.

Doch in jüngster Zeit haben sich die Voraussetzungen für eine Wirkungsforschung, die Kausalitäten aufdeckt, entscheidend verbessert. Die Evaluationsforschung zeigt erste belastbare Ergebnisse, die geeignet sind, Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik künftig noch besser zu steuern.



In Deutschland liegen – auch jetzt noch – viel zu wenige Evaluationsstudien vor, die für Steuerungszwecke nutzbar sind. Das liegt an der Komplexität des Zielsystems, der Heterogenität von Maßnahmen und Teilnehmern¹, vor allem aber auch an der bis vor kurzem völlig unzulänglichen Datenbasis.

So werden die Daten erschlossen

Ebenso trivial wie treffend stellen Heckman et al. (1999) im Handbook of Labour Economics zur Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik fest: „*Better data help a lot.*“ Seit sich in den 90er Jahren auch in Deutschland ein hinreichendes Evaluationsbewusstsein herausbildete – Hintergrund waren vor allem die hohen Kosten der Arbeitsmarktpolitik namentlich im Zusammenhang mit der einigungsbedingten Transformation in Ostdeutschland –, wurde in der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) wie auch im IAB der Umstieg auf neue Informationstechnologien und Datenhaltungskonzepte angegangen. Zug um Zug trat neben die Generierung

stichtagsorientierter Informationen der Aufbau zeitraumbezogener Datenbasen, die auf der Ebene der Einzeldaten eine Vielzahl von Analysen erlauben.

Ein Schwerpunkt der durch die IT-Systementwicklung des IAB geleiteten Arbeiten lag auf der Verknüpfung von bislang separat vorliegenden Datensätzen. Entstanden sind so u. a. erste prototypische Versionen der Datenbasis „Integrierte Erwerbsbiografien“ (IEB), die unter dem Vorbehalt eines Entwicklungsproduktes auch der Wirkungsforschung für erste Analysen zur Verfügung steht. Sie kombiniert die Daten von Teilnehmern der wichtigsten Maßnahmearten mit Informationen über Zeiten der Arbeitssuche bzw. Arbeitslosigkeit, Zeiten des Leistungsbezugs in der BA und Zeiten sowohl sozialversicherungspflichtiger wie geringfügiger Beschäftigung. Die bereits mit der Zwischenlösung Maßnahme-Teilnehmer-Gesamtdatenbank (MTG) mögliche Darstellung von Maßnahmekarrieren seit dem Jahr 2000 wird damit um weitere wesentliche Informationen angereichert.

¹ Zur Vereinfachung wird hier und im Folgenden die männliche Form verwendet um Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu bezeichnen.

Mit der IEB kann analysiert werden, zu welchem Grad einzelne Arbeitsmarktinstrumente die verfolgten Ziele erreichen. Die Fülle der verfügbaren Prozessdaten ermöglicht es, mit Hilfe von Matching-Verfahren für Maßnahmenteilnehmer eine Kontrollgruppe von Nicht-Teilnehmern zu generieren, die – vor Aufnahme der Maßnahme – die gleichen relevanten Merkmale wie die Maßnahmenteilnehmer aufgewiesen haben. Vereinfacht ausgedrückt: Es werden „statistische Zwillinge“ gesucht. Unterschiede in den Arbeitsmarktergebnissen von Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern lassen sich dann kausal auf das eingesetzte Instrument zurückführen. Zudem sind für Befragungszwecke Namen und

Zudem hatte die vom Forschungsministerium (BMBF) gebildete Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik (KVI) in ihrem 2001 veröffentlichten Gutachten generell und über die BA hinaus Neuregelungen für den Zugang zu Statistikdatensätzen und Prozessdaten der Verwaltungen und Sozialversicherungsträger vorgeschlagen. Hierzu zählt die mit Mitteln des BMBF unterstützte Gründung von Forschungsdatenzentren (FDZ). Aufgrund einer Begutachtung durch den Gründungsausschuss des Rates für Sozial- und Wirtschaftsdaten wurde Ende 2003 am IAB das FDZ der Bundesagentur für Arbeit eingerichtet – eine Infrastruktur, die den Da-



Adressen erschließbar, falls die in den Prozessdaten verfügbaren Informationen für die zu untersuchende Fragestellung unzureichend sind. Fast paradiesische Zustände für Forscher, wenn man nur an die Daten herankommt: Es handelt sich ja immerhin – aus gutem Grunde – um geschützte Sozialdaten.

So werden die Daten für Forschungszwecke zur Verfügung gestellt

Die Erschließung der BA-Daten und die Bemühungen, sie auch der Scientific Community verfügbar zu machen, wurden durch gesetzliche „Imperative“ gestützt und z. T. auch beschleunigt. Mit dem Anfang 2002 in Kraft getretenen Job-AQTIV-Gesetz wurde erstmals gesetzlich festgelegt, dass Wirkungsforschung ein Schwerpunkt der Arbeitsmarktforschung des IAB sein soll. An die BA erging die Aufforderung, weiteren Instituten und interessierten Wissenschaftlern Daten für Forschungszwecke in datenschutzrechtlich geeigneter Form zur Verfügung zu stellen (§ 282 SGB III – Drittes Buch des Sozialgesetzbuchs).

tenzugang wesentlich erleichtern wird (*vgl. hierzu auch den Beitrag „Forschungsdatenzentrum – Eine Oase in der Servicewüste“, S. 49*).

Mit der neuen integrierten Datenbasis wird für ökonomische Evaluationen vor allem zur Eingliederungszielsetzung von Maßnahmen ein Qualitätssprung erreicht. Maßnahme- und Teilnehmerheterogenität und auch regionale Kontexte – alle Daten liegen nach Geschäftsstellen der Agenturen für Arbeit differenziert vor – lassen sich wesentlich besser als bislang explizit kontrollieren.

So betreibt das IAB Wirkungsforschung

Mit der Verfügbarkeit der Prozessdaten der BA wurde gewissermaßen das Ende der Steinzeit in der Evaluationsforschung in Deutschland eingeläutet. Die Wirkungsforschung des IAB hat die Aufbauarbeit in Form von Entwicklungskooperationen fachlich begleitet; zusammengearbeitet haben dabei nicht nur der IT-Bereich mit Wissenschaftlern aus verschiedenen Forschungsbereichen des IAB, sondern auch externe Partner aus den

laufenden Projekten zur Evaluation der Förderung von Qualifizierung und von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM). Diese Pilotprojekte, zu denen auch die ESF-BA-Begleitforschung zählt, lieferten auf der Basis laufender Arbeiten wichtige Hinweise zur kontinuierlichen Verbesserung und Qualitätssicherung weiterer Versionen. Die Aufbauarbeit beginnt Früchte zu tragen; sie ist aber auch Grundlage für die neue Generation der Evaluationsforschung – innerhalb und außerhalb des IAB.



Zwar wird seit der Gründung des Instituts praktisch am gesamten IAB Wirkungsforschung betrieben – aus unterschiedlichster Perspektive und multidisziplinär –, eine zentrale Rolle bei der Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und Programme spielte jedoch bis Ende letzten Jahres der frühere Arbeitsbereich „Wissenschaftliche Praxisbegleitung“. Im Rahmen einer umfassenden Restrukturierung des IAB ging die-

ser Bereich in den neuen Forschungsbereich „Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik“ über, dessen wichtigste Aufgaben weiterhin die theoretische und empirische Analyse der Effektivität und Effizienz von Arbeitsmarktpolitik sowie deren gesellschaftliche Auswirkungen sind.

Ein wichtiges Vorhaben des neuen Bereichs für die nähere Zukunft ist etwa die Mitarbeit an der Evaluation der Umsetzung der Hartz-Vorschläge in den Modulen „Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung“ sowie „Existenzgründungen“. Hier wird in großen Teilen auf die neue IAB-Datenbasis zurückgegriffen.

Zur Steuerung der bereichsübergreifenden Aktivitäten im eigenen Hause wie auch zur Koordination von Schnittstellen zwischen Arbeitsverwaltung, dem Ministerium und dem Gesetzgeber bis hin zur Abstimmung des Informationsaustauschs mit Externen wurde im IAB zu Beginn des Jahres zudem die Stabsstelle „Koordination der Evaluationsforschung“ eingerichtet – im Hinblick auf die vielfältigen Einbindungen des IAB

in verschiedenste Kontexte der Wirkungsforschung hat sich dieses Organisationsmerkmal bereits bewährt.

Erste Früchte der Arbeit: Ein Beispiel

Erste Ergebnisse des oben angesprochenen Kooperationsprojektes des IAB mit der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt/Main (Prof. Dr. Reinhard Hujer), bei dem es um Eingliederungseffekte von ABM geht, zeigen zwar deutliche Unterschiede nach Personengruppen und Regionen – es konnten aber für keine Untergruppe positive Wirkungen ermittelt werden. Allerdings handelt es sich bei den vorliegenden Auswertungen um Partialanalysen, die eine umfassende Bewertung von ABM noch nicht erlauben. Weitere Wirkungsbereiche im Sinne der Rahmenziele des SGB III (etwa die Förderung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit oder die Weiterentwicklung der regionalen Infrastruktur) und der instrumentenspezifischen Ziele (Entlastung des Arbeitsmarktes durch zusätzliche und im öffentlichen Interesse liegende Arbeit u. a.) blieben in dieser Untersuchung außer Betracht. Entsprechende Wirkungen können beim Einsatz von ABM durchaus angestrebt werden; im Hinblick auf das Eingliederungsziel lässt sich der Einsatz von ABM aber nur in solchen Bereichen rechtfertigen, in denen positive Effekte nachweisbar sind. Die vorliegenden Ergebnisse zwingen insoweit auch dazu, die Ziele klarer zu formulieren bzw. im Auge zu behalten.

Die Ergebnisse passen durchaus zu den vergleichsweise schlechten Eingliederungsquoten für ABM, die im Rahmen der Eingliederungsbilanzen ermittelt wurden (nach einem halben Jahr 11 % in ungeförderter Beschäftigung). Vergleichbare Arbeitslose erreichen oder übertreffen dieses Ergebnis offenbar auch ohne Maßnahme.

Vor dem Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit des Deutschen Bundestags hat das IAB in seiner Stellungnahme zum Entwurf des „Dritten Gesetzes für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz III) auf diese und weitere Forschungsergebnisse hingewiesen und festgestellt: „Die Neujustierung von ABM hinsichtlich Zielsetzung und Ausgestaltung ... ist auch aus wissenschaftlicher Sicht gerechtfertigt.“ Nach der Gesetzesänderung stehen bei ABM nun nicht mehr die kurzfristige Eingliederung, sondern der Erhalt und die Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten im Vordergrund.

Die neu gewonnenen Evaluationsergebnisse konnten also (gerade noch rechtzeitig) in den politischen Prozess eingespeist werden. Sie ließen aber auch noch viel zu viele für den Entscheidungsprozess wichtige Fragen offen. So können die Negativbefunde bislang keiner einzelnen Verursachungskomponente zugeordnet werden. Zu bedenken ist auch die – bei anspruchsvollen Evaluationsstudien unvermeidlich – lange Dauer der Untersuchungen. Dies gilt besonders für Maßnahmen mit einer langen Förderdauer, denn Eingliederungseffekte (in nicht geförderte Beschäftigung) lassen sich erst nach Ende der Maßnahme ermitteln.

Anzumerken ist an dieser Stelle aber auch, dass die nach dem Willen des Gesetzgebers neu zu schaffenden Arbeitsgelegenheiten für Arbeitslosengeld-II-Bezieher von der Konzeption her in mancherlei Hinsicht an AB-Maßnahmen erinnern. Die vorliegenden Evaluationsergebnisse zu ABM lassen erwarten, dass die Eingliederungseffekte der Arbeitsgelegenheiten bei der Mehrzahl von Personengruppen vernachlässigbar sein werden und dass diese allenfalls zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit beitragen können.

Von der Not der Evaluatoren ...

Mit den vier Gesetzen für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt traten und treten seit Anfang 2003 eine ganze Reihe von wesentlichen Veränderungen nicht nur bei den Instrumenten der Arbeitsförderung in Kraft, sondern auch bei den Lohnersatzleistungen und den organisatorischen Voraussetzungen für Vermittlung und Beratung. Dabei wurde zum Teil an vorgelagerte Gesetzesänderungen wie das Job-AQTIV-Gesetz angeknüpft; weitere Neuregelungen sind bereits in Kraft getreten (Optionsgesetz) bzw. noch in der Diskussion.

Es gibt also einen vielfältigen Evaluationsbedarf – und dabei ist eine Reihe kritischer Aspekte zu beachten...

... angesichts des Umfangs der Reformen

Die Vielzahl der gesetzlichen Änderungen und die mit ihnen verbundene Durchsetzung eines neuen Steuerungssystems in der BA (Zielsteuerung, Vertragsmanagement) erschweren kausale Zuordnungen und die Evaluation einzelner Neuansätze erheblich. Das notwendige Nachsteuern kann im Einzelfall auch wichtige empirische Feldzugänge verwischen. Dies hat z. B. dazu geführt, dass eine ursprünglich ins Auge gefasste ökonomische Analyse der Vermittlungsoffensive nicht

mehr durchführbar war, weil sich die damit verbundenen Zusatzkapazitäten und -aktivitäten nicht mehr eindeutig in den vorhandenen Datensätzen identifizieren ließen.

... angesichts enger zeitlicher Vorgaben

Neben den grundsätzlichen Problemen des nicht immer sicherzustellenden Feldzugangs und der sich überlagernden Einflüsse ist zu beachten, dass häufig eine deutliche Diskrepanz zwischen den Wirkungszeiträumen und den zeitlichen Vorgaben der Politik für die jeweiligen Evaluationen besteht. Bedenkt man z. B., dass der bis Ende 2005 befristet eingeführte Existenzgründungszuschuss eine Förderdauer von drei Jahren zulässt, wird klar, dass die Begleitforschung zum Zeitpunkt notwendiger politischer Entscheidungen noch keine endgültigen Befunde zur Wirksamkeit und Effizienz dieses Instruments vorlegen kann.

... angesichts zunehmender Komplexität

Zudem lassen sich Kausalitätsfragen im Umfeld des Maßnahmeeinsatzes aufgrund der Heterogenität von (Teil-)Zielsetzungen, Maßnahmen und Teilnehmern nicht leicht klären – zumal sehr unterschiedliche Rahmenbedingungen (Konditionen, Implementationsstrategien, regionale Arbeitsmarktsituation) zu berücksichtigen sind. Über die Bildung „statistischer Zwillinge“ soll die Selektivität beim Maßnahmezugang zwar kontrolliert werden – unterschiedliche Methoden führen jedoch nur dann zum selben Ergebnis, wenn sie das Selektionsproblem unter den gleichen Annahmen behandeln. Nicht hinreichend erforscht sind weiterhin für den Praxisbezug wichtige Aspekte wie der Vergleich alternativer Instrumente sowie Maßnahmenkarrieren.

Es gibt noch einen weiteren Problembereich, der all die Neuentwicklungen in der Arbeitsförderung betrifft, die sich früher schon mit dem Begriff „Dezentralisierung“ und jetzt auch mit den Begriffen „profiling“ und „case management“ verbinden: Die neuen Vermittlungsstrategien führen zu einer Individualisierung des Maßnahmeeinsatzes, zur Modularisierung, zur Verwischung zwischen den Instrumenten (z. B. mehr Qualifizierung im Rahmen von ABM, andererseits betriebsnahe Qualifizierung) und sogar zu Verwischungen zwischen dem, was traditionell Beratung, Vermittlung und Maßnahmeeinsatz hieß.

Die Autoren



Christian Brinkmann koordiniert die Evaluationsforschung im IAB.



PD Dr. Gesine Stephan ist Leiterin des Forschungsbereichs 1: Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik im IAB.

Die Autoren danken Martina Oertel (Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Bereich IT und Informationsmanagement des IAB) für hilfreiche Hinweise.

Für weitere Informationen

christian.brinkmann@iab.de,
gesine.stephan@iab.de

In solch einer Situation des permanenten Wandels der Förderkulisse und der andauernden Suche nach „best practice“-Fällen hat Wirkungsforschung neue Herausforderungen zu bestehen. Dabei stehen sich die ökonometrische Wirkungsforschung mit ihrem unvermeidlichen zeitlichen Vorlauf einerseits sowie stärker qualitativ ausgerichtete Formen der Evaluation mit zeitnahen Ergebnissen und konkreten steuerungsrelevanten Hinweisen zur Prozessoptimierung sowie Experteneinschätzungen zum Erfolg von Maßnahmen andererseits gegenüber.

... angesichts schwer quantifizierbarer Ziele

Notwendig ist auch weiterhin ein Mix von Methoden, der vom Einsatz ökonometrischer Verfahren bis hin zu qualitativen Verfahren der empirischen Sozialforschung reicht. Dies gilt, weil die Arbeitsmarktpolitik zum Teil nur schwer quantifizierbare Ziele wie „Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit“ verfolgt und insoweit eine wesentliche Voraussetzung für ökonometrische Studien (bislang) nicht gegeben ist. Dies gilt auch, weil im Rahmen von Implementationsstudien zu überprüfen ist, ob die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben in die Praxis den Erfolg eines Instrumentes befördert oder gar behindert – wie allzu oft in der Vergangenheit. Ergänzende Wirkungsanalysen sind zudem erforderlich, um über die Zieldimensionen hinausgehende nicht intendierte Effekte (z. B. Nutzen und dysfunktionale Effekte auf der psycho-sozialen Ebene, berufsbiografische Fernwirkungen) analysieren zu können – hierauf wurde in der Vergangenheit allenfalls vereinzelt eingegangen.

So geht es weiter

Trotz der genannten Probleme wurden und werden wissenschaftliche Evaluationen der Arbeitsmarktpolitik auf den Weg gebracht. Von hoher Bedeutung wird hierbei auch die vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) ausgeschriebene Evaluation der Maßnahmen sein, die die Vorschläge der Hartz-Kommission umsetzen. Sie geht auf einen entsprechenden Beschluss des Deutschen Bundestags (BT 15/98) zurück und verfolgt das sehr ehrgeizige Ziel, bereits Mitte 2005 für die politische Diskussion belastbare Forschungsergebnisse vorlegen zu können (Abschluss Mitte 2006).

In der Tat besteht eine gute Chance, mit der neuen Datenbasis und dem Methodenkanon der Ökonometrie – der ja eigentlich ein disziplinenübergreifendes Instrumentarium ist – bei der Evaluation der Arbeitsmarktpolitik ein wesentliches Stück weiterzukommen. Auch wenn die Qualität der Daten weiter verbessert werden muss: Fortschritte sind unverkennbar.

Die stärker in den Vordergrund rückenden instrumentenübergreifenden Evaluationen zum gezielten Einsatz von auf bestimmte Problemlagen zugeschnittenen Maßnahmen bzw. Maßnahmekombinationen – im Rahmen des neuen Steuerungsmodells der BA wird hier von Produkten und Programmen gesprochen – werden durch die neue Datenbasis überhaupt erst ermöglicht. Solche Analysen werden im IAB zurzeit vorbereitet und im Rahmen der Evaluationsforschung an Bedeutung gewinnen.

Erleichtert worden ist auch die Durchführung von echten Feldexperimenten z. B. zur Pilotierung von Neuanätzen. Monatliche Datenabgleiche zum Verbleib der Arbeitslosen oder sich in weiteren Maßnahmen befindenden Menschen (Stichwort Maßnahmeketten) sind nun zeitnah und mit vertretbarem Aufwand auch in diesem Zusammenhang möglich.

Die wissenschaftlichen Potenziale der neuen integrierten Datenbasis versprechen einen Fortschritt, der weit über die Evaluationsforschung hinaus geht – denkt man etwa an die weiteren Verknüpfungsmöglichkeiten der Prozessdaten mit Befragungsdaten und Betriebsdaten (Linked-Employer-Employee-Datensätze) und an Verwendungsmöglichkeiten der Datenbasis für viele Fragestellungen der Biografieforschung.

Die Evaluationsforschung in Deutschland steht vor alten und einer ganzen Menge neuer Herausforderungen – und zugleich mitten in einer Aufbruchphase mit viel versprechenden neuen Möglichkeiten und der Chance, Wesentliches zur Effizienzsteigerung der Arbeitsmarktpolitik beizutragen.

Das SGB II

Neue Aufgaben für die Wirkungsforschung

Wenn das zweite Buch des Sozialgesetzbuches – das SGB II – am 1. Januar 2005 in Kraft tritt und damit Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einer einheitlichen Grundsicherung für Arbeitslose zusammengeführt werden, kommen auch auf das IAB neue und spannende Forschungsaufgaben zu.

Der Gesetzgeber hat nämlich diese einschneidenden und umfassenden Reformen des Sozialsystems mit Forschungsaufträgen verbunden. Das IAB soll dabei die Eingliederungsleistungen und die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes evaluieren. Es können aber auch Dritte mit der Forschung beauftragt werden (§ 55 SGB II in Verbindung mit § 282 SGB III). Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) wird darüber hinaus die Umsetzung des SGB II durch die am Experiment teilnehmenden („optierenden“) Kommunen und die Agenturen für Arbeit vergleichend untersuchen (§ 6c SGB II).

Ziel des Gesetzes ist eine effiziente Eingliederung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger. Die einheitliche Zuständigkeit für Vermittlung, finanzielle Absicherung und soziale Dienstleistungen zur Unterstützung der Eingliederung in den Arbeitsmarkt soll Verschiebebahnhöfe zwischen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in Zukunft verhindern.

Leistungen zum Unterhalt setzen mehr als früher Eigeninitiative bei der Arbeitssuche voraus, und die Bereitschaft, durch Arbeit die Abhängigkeit des Haushalts von Transferzahlungen zu beenden. Träger der Grundsicherung sind in der Regel die Bundesagentur für Arbeit (BA) und kommunale Träger, die in Arbeitsgemeinschaften kooperieren. Daneben werden in einer Experimentierphase 69 Kommunen die gesamte Umsetzung der gesetzlichen Regelungen in Eigenregie übernehmen.

Welche zentralen Forschungsaufgaben stellen sich nun aus Sicht des IAB? An dieser Stelle nur so viel: Der Forschungsgegenstand ist komplex, da eine veränderte

materielle Absicherung von Arbeitslosen, verstärkte Aktivierungsstrategien sowie neue organisatorische und institutionelle Zuständigkeiten eng miteinander verknüpft sind.

Kurzfristig geht es um die sich verändernden „Mengengerüste“ (vgl. IAB-Kurzbericht Nr. 11/2004), Strukturen und Bewegungen – am Arbeitsmarkt und



beim Leistungsbezug. Zu analysieren ist die sicherlich regional sehr unterschiedliche Umsetzung der neuen gesetzlichen Vorgaben. In mittlerer Sicht sollten die Eingliederungswirkungen ermittelt und darüber hinausgehende Fragen zur sozialen Absicherung der betroffenen Haushalte beantwortet werden. Gesamtwirtschaftlich stehen Verteilungswirkungen, fiskalische Effekte und Auswirkungen auf die Beschäftigung im Mittelpunkt des Interesses. Im nächsten Heft des IAB-Forum wird hierüber ausführlich berichtet.

Für weitere Informationen

christian.brinkmann@iab.de,
helmut.rudolph@iab.de,
gesine.stephan@iab.de

Podium



Eine Frage der Übersetzung

Makroökonomische Modelle spielen in der Politikberatung eine zunehmende Rolle. Mit ihrer Hilfe werden lang- und kurzfristige Entwicklungen projiziert, die Determinanten eben dieser Entwicklungen analysiert sowie die Auswirkungen verschiedener Politikoptionen untersucht. Auf dem IAB-Workshop vom 29. bis 30. Januar 2004 in Lauf wurden solche makroökonomischen Modelle

vorgestellt sowie ihre Möglichkeiten und Grenzen für die Politikberatung mit Experten aus der Wissenschaft diskutiert.

Die **Entwicklung und Bewertung von Produkten und Programmen der Arbeitsförderung** im Kontext des Umbaus der BA standen im Mittelpunkt eines gemeinsamen Workshops zwischen IAB und BA, der am 7. und 8. Mai 2004 in der Führungskademie der BA in Lauf stattfand. Der Workshop richtete sich an Wissenschaftler, die auf dem Gebiet der Evaluation von Arbeitsmarktpolitik ausgewiesen sind. Er diente vor allem dem Informationsaustausch und der Intensivierung von Kontakten.

Betriebliche Flexibilität war Thema der diesjährigen Tagung zum IAB-Betriebspanel für die ostdeutschen Länder, die der Forschungsbereich „Betriebe und Beschäftigung“ am 14. und 15. Juni 2004 in Schwerin durchführte.

Multisource Databases

In Zusammenarbeit mit der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen befasste sich am 22. Juli 2004 das 3. Nürnberger Symposium mit Themen wie Record-Linkage, Statistical Matching und Linked-Employer-Employee-Datensätzen.

Mobility and transitions in the youth labour market

Der internationale Workshop des European Research Network (TIY) fand vom 1. bis 4. September 2004 in Nürnberg statt. Er befasste sich mit Fragen der regionalen Mobilität beim Übergang in Ausbildung und Beschäftigung sowie mit dem Einfluss individueller und struktureller Faktoren auf den Übergangserfolg. Für das Europäische Forschungsnetzwerk „Transition in Youth“ hatte Dr. Hans Dietrich (IAB) den diesjährigen Workshop organisiert. Die Beiträge zum Workshop sind nachzulesen unter:

www.fdedw.unimaas.nl/roa/tiy2004/index.htm

Wissenschaftliche Exzellenz befördert Kooperationsprojekte

Prof. Donald B. Rubin von der Harvard Universität in den USA ist einer der weltweit führenden Experten für die Messung von Kausaleffekten in Beobachtungsstudien. Vom 26. bis 30. Mai 2004 war er zu Gast im IAB.

Den Höhepunkt seines Besuches bildete der Workshop am 28. Mai zum Thema „Basic Concepts of Statistical Inference for Causal Effects in Experiments and Observational Studies“. Rubin gab eine Einführung in die Probleme der statistischen Kausalitätsforschung, stellte die Methode des Propensity Score Matching vor und zeigte Anwendungsbeispiele.

Der Workshop fand großen Zuspruch und Anklang, auch bei Mitgliedern der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Aus diesem ersten Besuch sind zwischenzeitlich weitere Kooperationsprojekte mit dem IAB entstanden, die den Transfer modernen methodischen Wissens in das IAB befördern.



Prof. Donald B. Rubin (Harvard), PD Dr. Susanne Rässler (IAB) und Prof. Claus Schnabel (WiSo)
v.l.n.r.

Podium

Datenzugang im Rahmen der Hartz-Evaluierung

Der Workshop informierte vom 13. bis 14. September 2004 in Berlin die vom BMWA mit der Hartz-Evaluierung beauftragten Institute über den Zugang zu den Prozessdaten der BA und des IAB.

Soziale Ungleichheit – Kulturelle Unterschiede

Der 32. Kongress der Deutschen Gesellschaft für Soziologie fand vom 4. bis 8. Oktober 2004 an der Ludwig-Maximilian-Universität München statt. Es ging um die Frage, wie soziale und kulturelle Unterschiede zu Ungleichheiten werden und welche gesellschaftliche Bedeutung dies hat. Im Mittelpunkt der Ad-hoc-Gruppe „Arbeitsmarkt und soziale Ungleichheit – Alte Lasten und neue Herausforderungen“ stand das Thema Flexibilität und Mobilität am Arbeitsmarkt. In IAB-Untersuchungen zur Raumdimension sozialer Ungleichheit konnten regionale Disparitäten im Lohnniveau

aufgedeckt werden. Über die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie über neue Ansätze in Politik und Wirtschaft für mehr Familienfreundlichkeit diskutierten am 7.10.2004 Bundesministerin Renate Schmidt, Prof. Dr. Hans Bertram (Humboldt-Universität Berlin), Dr. Dieter Düsedau (McKinsey), Florian Gerster (Minister a.D.) und Christine Licci (Unternehmerin des Jahres 2003). Die Podiumsdiskussion wurde von Frau Prof. Jutta Allmendinger organisiert und moderiert.

Statistische Woche

Die gemeinsame Veranstaltung der Deutschen Statistischen Gesellschaft, des Verbands Deutscher Städtestatistiker, der Deutschen Gesellschaft für Demographie und der Stadt Frankfurt, die vom 20. bis 23. September 2004 in Frankfurt/Main stattfand, beschäftigte sich mit arbeitsmarktstatistischen Fragen.

Hier übernahm das IAB zu Aspekten von Lohn und Beschäftigung (PD Dr. Uwe Blien), neuen betrieblichen Arbeitsformen (PD Dr. Lutz Bellmann) sowie sozialen und ökonomischen Effekten auf dem Arbeitsmarkt (Stefan Bender) die Diskussionsleitung. Darüber hinaus war das IAB mit einer Vielzahl von Vorträgen vertreten. Das gesamte Programm der Tagung sowie die Abstracts zu den Vorträgen sind zu finden unter:

www.statistische-woche.de/frankfurt/programm/gesamt.pdf

Bildungsökonomische Analysen mit Mikrodaten

Mit diesem Thema beschäftigte sich das 10. Forschungstreffen der Projektgruppe IAB-Betriebspanel in Trier vom 6. bis 7. Oktober 2004. Die Veranstaltung wurde in Zusammenarbeit mit der Universität Trier durchgeführt.

Stand und Perspektiven der regionalen Arbeitsmarktforschung

Die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Deutschland beachten die regionale Dimension des Wirtschaftens und des Arbeitsmarktes zu wenig. Dies war das Fazit des diesjährigen IAB-Kontaktseminars, das in Kooperation mit Prof. Joachim Möller und dem Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Regensburg vom 8. bis 11. November 2004 in Regensburg durchgeführt wurde. Erkenntnisse der Regionalforschung werden z. B. für die Entwicklung tragfähiger Konzepte zur Entwicklung Ostdeutschlands dringend benötigt.

Themenschwerpunkte des Kontaktseminars waren die Neue Ökonomische Geographie und Clusteransätze. In dem Beitrag von Gianmarco Ottaviano (Universität Bologna) wurden die wirtschaftspolitischen Implikationen der Neuen Ökonomischen Geographie deutlich.

Es zeigte sich, dass Regionalpolitik nur unter bestimmten Bedingungskonstellationen vorteilhaft ist. Andererseits besteht die Möglichkeit, dass Eingriffe mit verhältnismäßig geringem Einsatz Wachstum und Ausgleich fördern können.

Das Seminar diente auch als „Startschuss“ für das im Aufbau befindliche regionale Forschungsnetz des IAB.



Prof. Dr. Joachim Möller, Universität Regensburg



Prof. Gianmarco Ottaviano, Universität Bologna

Podium



Großes Publikumsinteresse bei den „Nürnberger Gesprächen“ im Historischen Rathaussaal

Podium



Determinanten der Beschäftigung aus makroökonomischer Sicht

Im Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) trafen sich vom 15. bis zum 16. November 2004 rund 50 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, um über „Determinanten der Beschäftigung aus makroökonomischer Sicht“ zu diskutieren. Das Thema ist ein klassischer Dauerbrenner – erst recht in einer Zeit der anhaltenden Arbeitsmarktkrise. Der gemeinsame Workshop von IWH und IAB war deshalb eine willkommene Gelegenheit, wichtige Einflussfaktoren und ihre Wirkung auf die Beschäftigung näher zu betrachten.



Michael Feil, IAB

Linked-Employer-Employee-Datensatz des IAB (LIAB)

In diesem Workshop für Nutzer von Linked-Employer-Employee-Daten (LIAB) des IAB wurden am 26. November 2004 Datenmodelle und Analyse-möglichkeiten vorgestellt.

Reihe

IAB-Colloquium

Die Gesprächsreihe bietet insbesondere externen Wissenschaftlern ein Forum, die Befunde ihrer Forschungsarbeit im IAB vorzustellen und zu diskutieren. So referierten am 3. Februar 2004 Georg Fischer und Dr. Frank Siebern-Thomas (EU-Kommission, Generaldirektion Beschäftigung und Soziales) über Ergebnisse zu „Lohnstrukturen und Lohndeterminanten in einem erweiterten Europa“. Nach ihrer Auffassung sind die Erhöhung der Produktivität wie die Neujustierung der Lohnstrukturen entscheidende Voraussetzungen für die Beschleunigung des Wirtschaftswachstums. Um die Schaffung weiterer Arbeitsplätze zu fördern, müsste insbesondere die Steuer- und Abgabenlast von Niedriglohnbeziehern gemindert werden.

Eine Gesamtübersicht finden Sie auf unserer Internetseite: www.iab.de/iab/grauepapiere/iabcolloquium_2004.htm

Was Hänschen nicht lernt ...



Prof. Jutta Allmendinger, Ph.D., Direktorin des IAB

Spiegeln die aktuellen Probleme der deutschen Berufsausbildung nur die derzeitige Schwächephase auf dem deutschen Arbeitsmarkt wider? Oder gibt es tiefer liegende, strukturelle Ursachen, die eine grundlegende Reform des dualen Ausbildungssystems nahe legen? Diese Fragen standen am 13. Oktober im Mittelpunkt der „Nürnberger Gespräche“, zu denen die Bundesagentur für Arbeit (BA), das IAB und die Stadt Nürnberg in den Historischen Rathaussaal eingeladen hatten.

Einig war sich die Expertenrunde, zu der neben BA-Vorstand Heinrich Alt die IAB-Direktorin Jutta Allmendinger und der Nürnberger Gastronom Werner Behringer gehörten, dass die Leistungsfähigkeit unserer Wirtschaft und damit der gesellschaftliche Wohlstand in entscheidendem Maße von der Qualifikation der Beschäftigten abhängen. Ein modernes Ausbildungssystem allein reiche dazu nicht aus. Es sei schlicht nicht akzeptabel, dass es sich die Bundesrepublik leiste, 10 Prozent der Jugendlichen mit völlig unzureichenden Kompetenzen aus dem allgemeinbildenden Schulsystem zu entlassen.

Nürnberg's Oberbürgermeister Ulrich Maly zog Bilanz. Es sei wieder einmal deutlich geworden, wie kontrovers das Thema „Ausbildung“ diskutiert werde. Umso wichtiger seien Gespräche, in denen die verschiedenen Perspektiven von Verwaltung, Wissenschaft und Wirtschaft zusammengeführt werden.

Podium

„Tatsächlich schon mittlerweile fast“

Existenzgründung lohnt sich. Aber ohne die intensive Unterstützung durch Gründungszentren hätte es wohl kaum einer geschafft. Dieses Fazit zogen sieben erfolgreiche Existenzgründerinnen und Existenzgründer auf der Konferenz „Neue Selbständigkeit als berufliche Zukunft? – Braucht es dazu neue Methoden der Aktivierung?“, die am 14. Oktober 2004 im Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) in Berlin stattgefunden hat.



Dr. Alexander Kritikos, Viadrina

Unter der Schirmherrschaft von Staatssekretär Rudolf Anzinger beteiligten sich Unternehmen, die Bundesagentur für Arbeit (BA), Wissenschaft, Verbände und Kammern sowie Vertreter von Gründungszentren an diesem Meinungsaustausch. Schwerpunkt der Konferenz war die Präsentation einer IAB-Studie von Dr. Frank Wießner (IAB) und Dr. Alexander Kritikos (Viadrina), die innovative Ansätze in der Gründungsförderung analysiert haben. Finanziert durch Sonderprogramme des BMWA und der BA haben drei Gründungszentren mehr als sechs Jahre lang mit neuen Methoden experimentiert.



Dr. Frank Wießner, IAB

In der anschließenden Expertendiskussion war man sich einig, dass diese Ansätze in die Überlegungen zur Verbesserung der Fördersysteme einzubeziehen seien.

Können Existenzgründerinnen und -gründer von ihren Unternehmen denn leben? Sandra Bernotat, Gründerin von *steinfeld17 Taschendesign*: „Tatsächlich schon mittlerweile fast.“

Die auf der Konferenz vorgestellte Studie „Existenzgründungen: Die richtigen Typen sind gefragt“ ist unter <http://doku.iab.de/kurzber/2004/kb0304.pdf> abrufbar.

Ausblick

Beschäftigung älterer Arbeitskräfte

Die Fachtagung, die am 13. Dezember 2004 gemeinsam mit dem BMWA in Berlin stattfindet, beschäftigt sich im Rahmen des EU-weiten „Mutual-learning-Programms“ mit internationalen Politikansätzen zur Steigerung der Beschäftigung älterer Arbeitskräfte.

Übergangssysteme in Europa

Der internationale Workshop ist vom Forschungsbereich „Bildung und Beschäftigung, Lebensverläufe“ (IAB) in Kooperation mit der Friedrich-Ebert-Stiftung für das Frühjahr 2005 in Bonn geplant.

Wirkungsforschung und Politikberatung – eine Gratwanderung

Diese Fachtagung wird am 24. und 25. Februar 2005 in Bonn von der Deutschen Gesellschaft für sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung (SAMF) e. V. und dem IAB in Kooperation mit der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) durchgeführt.



Das Berufskonzept ist Thema eines Kontaktseminars deutschsprachiger Institute für Bildungsforschung. Das Seminar, das vom IAB veranstaltet wird, findet vom 9. bis 11. März 2005 in Nürnberg statt.

Forschungsdatenzentrum

Eine Oase in der Servicewüste

Das Forschungsdatenzentrum (FDZ) der BA wurde im April 2004 im IAB eingerichtet.

Als Pilotprojekt wird es vom Bundesministerium für Bildung und Forschung bis Ende November 2006 gefördert. Ziel des Projektes ist die Erleichterung des Zugangs zu den amtlichen Daten von BA und IAB für externe Forscher.

Die Aufgaben des FDZ umfassen neben der Klärung von datenschutzrechtlichen Bedingungen des Zugangs, der Aktualisierung und Aufbereitung von Daten vor allem auch die Erstellung und Überarbeitung von umfassenden Dokumentationen und Arbeitshilfen. Dazu gehören aber auch die Durchführung von Informationsveranstaltungen und die eingehende persönliche Beratung über das Datenangebot des FDZ. Informationen zu den Aufgaben des FDZ, zu den Datensätzen, Zugangsmodalitäten, Dokumentationen, Testfiles, Publikationen und Veranstaltungen sind unter <http://fdz.iab.de> im Internet abrufbar.

Der Datenzugang wird – je nach Sensibilität der Daten – über die Nutzung von Scientific Use Files, die Datenfernverarbeitung oder direkt bei Gastaufenthalten im FDZ eröffnet. Zu den im nächsten halben Jahr bereitgestellten und durch Dokumentation und Beratung aufgewerteten Datensätzen zählen u. a. die IAB-Beschäftigtenstichproben, das IAB-Betriebspanel, das BA-Beschäftigtenpanel, Linked-Employer-Employee-Daten des IAB und Auszüge aus dem Verfahren der Integrierten Erwerbsbiographien des IAB.

Im November 2004 führte das FDZ in Kooperation mit dem Forschungsbereich „Betriebe und Beschäftigung“, dem Kompetenzzentrum Empirische Methoden



und dem Servicebereich ITM des IAB einen ersten Workshop zu den Linked-Employer-Employee-Daten des IAB (LIAB) durch. Themen des Workshops waren die Quellen und Datenmodelle des LIAB, die Modalitäten des Datenzugangs sowie praktische Anwendungsbeispiele. Zudem bot sich Gelegenheit, inhaltliche Anregungen von Seiten externer Wissenschaftler aufzunehmen. Ab Januar 2005 werden die Daten des LIAB für externe Forscher bei Gastaufenthalten am FDZ in schwach anonymisierter Form zugänglich sein. Weitere Originaldaten werden im Frühjahr 2005 bereitgestellt.

Der Beitrag zum Forschungsdatenzentrum im Forum Heft 2/2005 wird die zur Verfügung gestellten Datenstichproben und deren Genese detailliert beschreiben sowie die verschiedenen Zugangswege für Externe erläutern. Darüber hinaus wird ein Überblick über die Datendokumentationen des FDZ gegeben werden.

Die Autorin



Dr. Annette Kohlmann ist Leiterin des FDZ der BA im IAB.

Für weitere Informationen

annette.kohlmann@iab.de

Auf der Suche nach der Entzerrung statt Kumulation

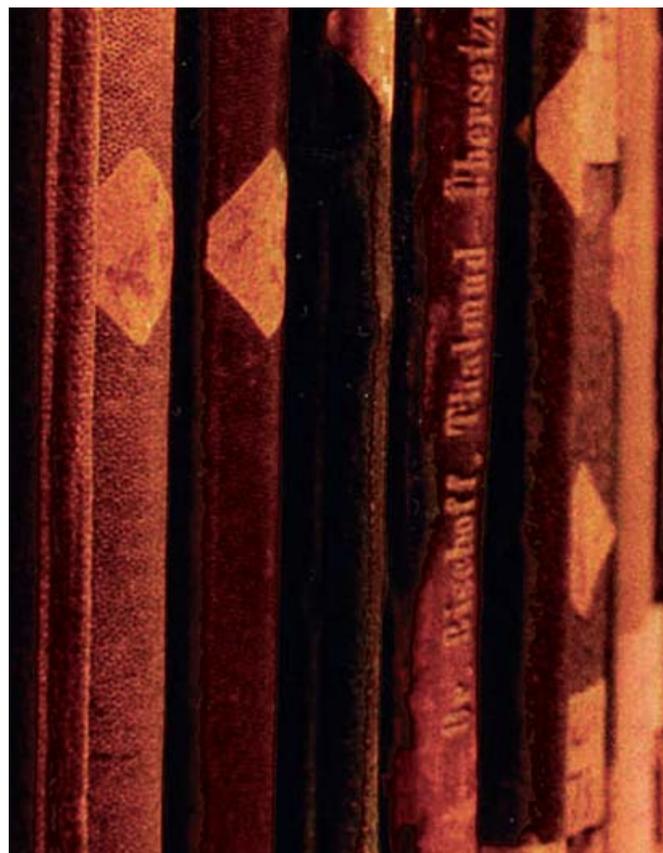
Leicht könnte man des Themas überdrüssig sein: Wieder und wieder werden die Ursachen der Unvereinbarkeit von Familie und Beruf benannt, auch Handlungsansätze aufgezeigt.

Allein, der große Ruck bleibt aus, wir treten auf der Stelle – noch.

Die vielen Schubladen – voll mit Ideologie befrachteten Diskursen – bleiben weit offen, gierig bereit dafür, Wortmeldungen zum Thema Frau und Beruf zu klassifizieren und oft schon dadurch zu neutralisieren. Daher, ganz zu Beginn, unsere Prämissen und Absichten.

Erwerbs- und Familienverläufe sind miteinander vereinbar

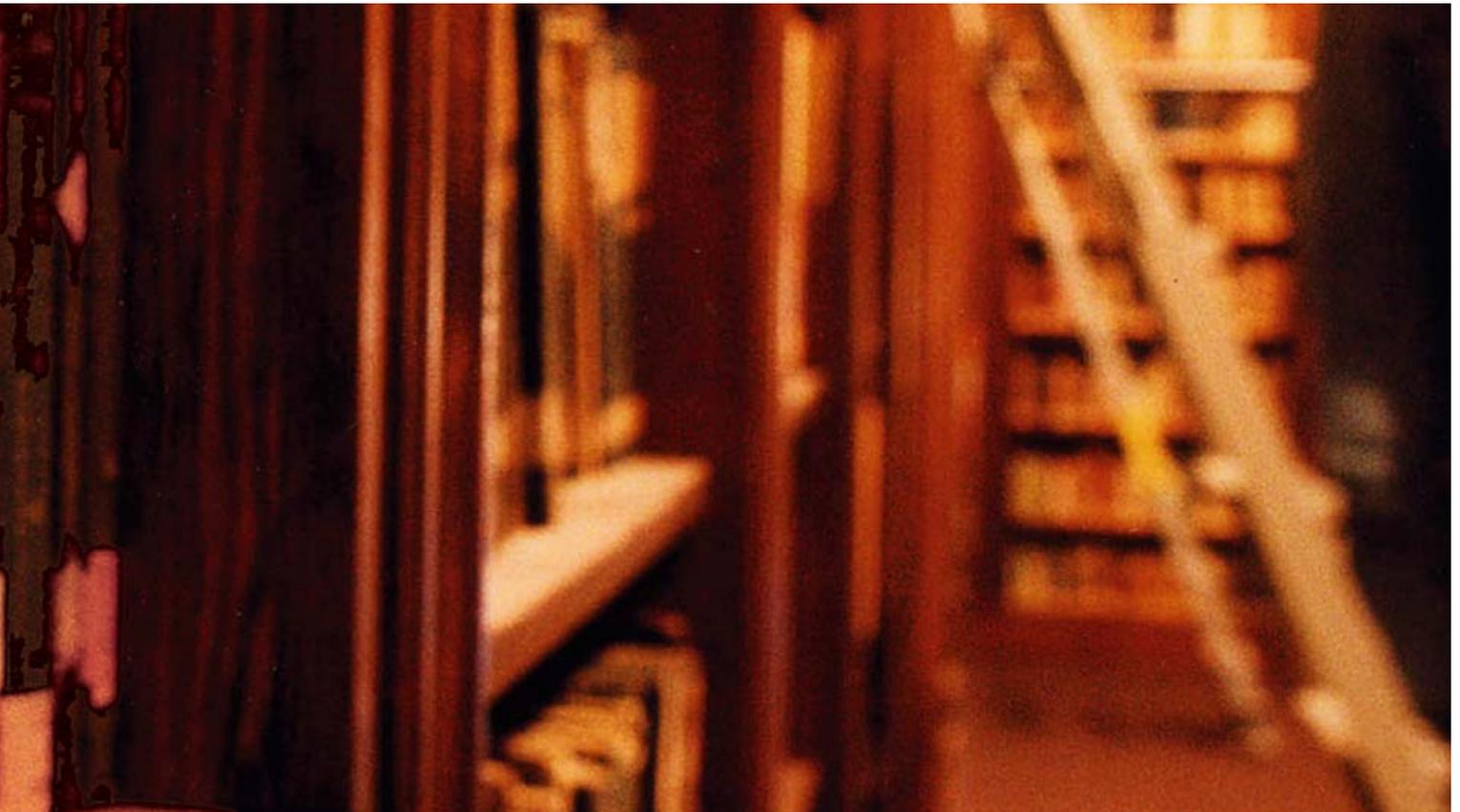
Wir gehen davon aus, dass sich Erwerbs- und Familienverläufe grundsätzlich vereinbaren lassen. Diese Vereinbarkeit muss nicht zu Lasten des Berufsverlaufs gehen und sie schließt nicht aus, dass Männer und Frauen verantwortliche Positionen erreichen können. Die Vereinbarkeit muss auch nicht zu Lasten der Familie gehen, weder Partnerschaften müssen zerbrechen noch Kinder darunter leiden.



Wir gehen weiter davon aus, dass sich Männer von Männern und Frauen von Frauen unterscheiden. Nicht alle wollen eine (dauerhafte) Partnerschaft, nicht alle wollen Kinder, nicht alle suchen beruflichen Erfolg, nicht alle streben hohe Positionen an. Diese Unterschiede gab es schon immer. Die hervorragenden beruflichen Qualifikationen von Frauen, deren Zugang zum Arbeitsmarkt und vielfältige Möglichkeiten der Geburtenkontrolle ermöglichen ansatzweise aber erst heute Wahlen – Unterschiede werden damit lebbar. Das ist gut so. Gleichförmige Lebensmuster, Abbild des Normallebensverlaufs, können nicht Ziel der Lebensverlaufspolitik sein.

Hieraus ergibt sich zunächst die politische Aufgabe, sich nicht nach dem einen Lebensverlauf zu richten, sondern Räume für Optionen zu schaffen, diese deut-

gewonnenen Zeit



lich zu konturieren und deren jeweilige Wirkungen und Nebenfolgen hervorzuheben.

Überkommene Vorstellungen über Bord werfen

Der erste Schritt besteht dann darin, sich offen von alten Vorstellungen zu verabschieden. Der Viertakter Schule – Ausbildung – Erwerbsleben – Ruhestand, dieses „So soll es sein – es kann nicht anders sein“, wird dann zu einem „So kann es sein – vieles darf sein“. Andere, längst vorgelebte Abfolgen müssen dann nicht individuell begründet und verteidigt werden, sie werden selbstverständlich. Die Beweislast fürs Anderstun wird nicht nur verschoben, sie entfällt ganz.

Nach der Schule eine Phase der Erwerbstätigkeit, dann erst nach dieser so wichtigen praktischen Erfah-

rung die Ausbildung. In vielen Ländern, insbesondere in den USA, ist das schon längst gang und gäbe: Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit, nicht nur, um eine Erstausbildung zu erwerben, sondern um Luft zu holen, sich anders zu orientieren, sich weiterzubilden. Die vielen geblockten Jahre unseres „Einmal für immer“-Modells des Ruhestands nach vorne ziehen, Möglichkeiten des temporären Aussteigens schaffen, eines Sabbaticals, ohne dass das gleich Arbeitslosigkeit heißt, wie es schon Gösta Rehn vorgeschlagen hat. All das wäre machbar. Vorgezogene Jahre eines Rentenbezugs bei späterem Eintritt in den Ruhestand wären auch kostenneutral. Ruhestand und Arbeitslosigkeit finanzieren wir derzeit auch, allerdings in der Regel nur, wenn sie geballt daher kommen.

Neue Lebensmuster wagen

Viele unterschiedliche Lebensverlaufsmuster anzuerkennen heißt auch, geschlechtsspezifische Muster abzubauen. Denn dann gibt es nicht mehr den männlichen Lebensverlauf mit seiner „normalen“ und institutionell flankierten Abfolge diskreter Phasen, an den sich Frauen anzupassen und unter dem sie – auch finanziell durch eine niedrige Einkommensentwicklung aufgrund Unterbrechungen und Teilzeitarbeit – zu leiden haben. Eine eigenständige Sicherung kann so nur schwer erreicht werden. Aber nur Kinderbetreuungszeiten sind legitimierte Auszeiten, alle anderen Lücken sind stigmatisiert.

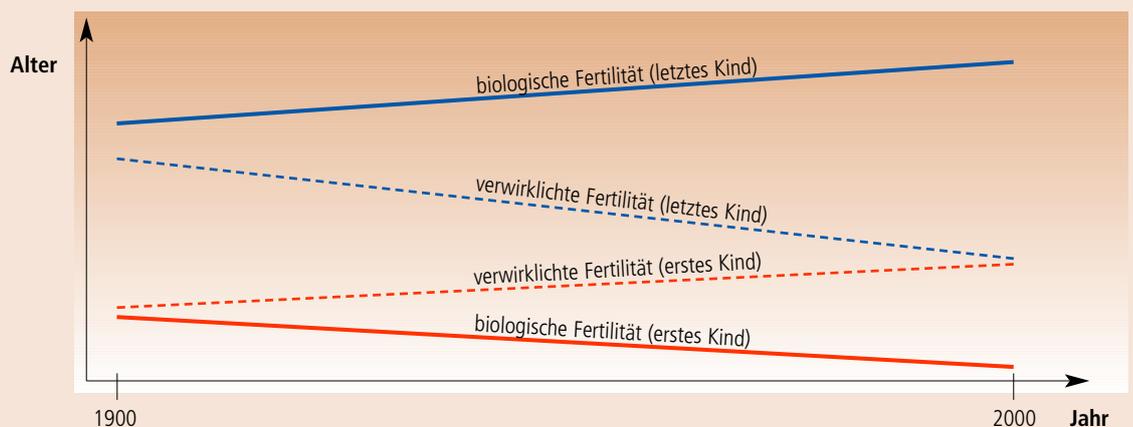
Die Kosten dieses Unterschieds sind hoch. Gesellschaftlich gesehen verzichtet man auf wertvolles Humankapital. Man setzt auf Differenzierung statt auf Chancengleichheit. Individuell und kollektiv für alle Frauen bedeutet dies Ungleichheiten im Einkommen

bei gleicher, ja oft besserer, Bildung und Ausbildung, entsprechend auch schlechtere finanzielle Absicherung im Alter. Lassen sich verheiratete Frauen mit Kindern scheiden, sind sie finanziell die klaren Verliererinnen.

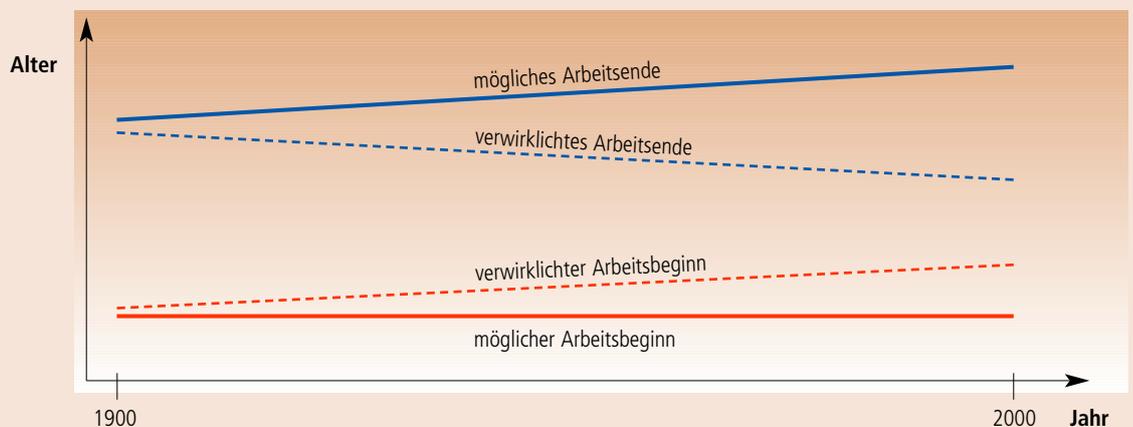
Im Gegensatz zu Männern stehen Frauen heute immer noch vor einem Entweder-oder, was Kinder oder Karriere angeht, und dies wirkt sich massiv auf die demografische Grundordnung aus. Haben Frauen im Reichsgebiet um 1900 durchschnittlich 4,7 Kinder geboren, so liegt das Fertilitätsniveau seit Mitte der 70er Jahre bei etwa 1,3 Kindern pro Frau. Deutschland ist heute das Land mit der weltweit höchsten Kinderlosigkeit – und das trotz 180 Milliarden staatlicher Ausgaben für Familien im Jahr.

Diese demografische Tendenz ist so bekannt wie beklagt, aber hier nicht Thema. Die Doppelbelastung, die sich für Frauen aus der zeitgleich gelebten Verein-

Biologische und verwirklichte Fertilität



Mögliche und verwirklichte Erwerbstätigkeit



barkeit von Kindern und beruflicher Karriere ergibt, könnte verringert werden und zwar nicht primär durch Vereinbarungen traditioneller Art, sondern durch institutionell flankierte neue Muster im Lebensverlauf. Phasenverschiebungen im Lebensverlauf können neue Optionen eröffnen, Kinder zu haben *und* Karriere zu machen. Sie verringern den Druck, das eine für das andere aufgeben zu müssen. Auswirkungen auf die Geburtenrate können, müssen sich aber daraus nicht ergeben.

Betrachtet man die neuen Lebensverläufe mit verschobenen Phasen genauer, so liegen ihnen in einer *work-life balance* unterschiedliche Entwicklungen zugrunde: erstens die gewonnenen Lebensjahre; zweitens die gestiegene Dauer möglicher Fertilität von Frauen; drittens die gestiegene mögliche Anzahl von Lebensjahren, die in Erwerbsarbeit verbracht werden können. Diesen gewonnenen Optionen steht allerdings eine kontinuierliche Verengung der *verwirklichten* Fertilitäts- und Erwerbstätigkeitsspanne von Frauen gegenüber – hier findet eine gegenläufige Entwicklung statt.

Entwicklungslinien

Gewonnene Lebensjahre

Vergleicht man die durchschnittliche Lebenserwartung von neugeborenen Jungen (44,8 Jahre) und Mädchen (48,3) um 1900 im Reichsgebiet mit der des Jahres 2000 (Jungen: 74,8; Mädchen: 80,8), lässt sich ein dramatischer Anstieg verzeichnen. Der Anstieg der Lebenserwartung Neugeborener ist darauf zurückzuführen, dass um die Jahrhundertwende eine verhältnismäßig hohe Säuglings- und Kindersterblichkeit bestand. Ferner ist die Altersmortalität erheblich gesunken. So hat sich die fernere Lebenserwartung der 60-jährigen Männer in Deutschland von 13 auf 19 Jahre, die der 60-jährigen Frauen von 15 auf 24 Jahre erhöht. Das WHO-Maß der Gesundheitserwartung, die erwarteten Lebensjahre in *relatively good health*, lag 2002 für 60-jährige Männer und Frauen bei 15,9 bzw. 19,0 Jahren.

Gewonnene und genutzte fruchtbare Jahre

Die Anzahl biologisch fruchtbarer Jahre im Leben einer Frau hat sich aufgrund eines früheren Eintretens der Menarche und eines späteren Einsetzens der Menopause verlängert, die Anzahl der genutzten fruchtbaren Jahre ist dagegen drastisch zurückgegangen. Gebaren

Frauen zu Beginn des 20. Jahrhunderts (1900–1929) ihr erstes Kind durchschnittlich mit 26,7 Jahren, so sind Frauen 2001 29,7 Jahre alt, wenn sie ihr erstes Kind zur Welt bringen. Deutliche Unterschiede ergeben sich auch im Alter bei der Geburt des letzten Kindes. Das letzte von vier bis fünf Kindern wurde um 1900 durchschnittlich mit 36,5 Jahren geboren. Heute sind Frauen bei der Geburt ihres letzten Kindes im Mittel etwas über 30 Jahre alt. Während sich das Fenster für biologische Fertilität öffnet, verringert sich die Dauer der genutzten fruchtbaren Jahre deutlich (*vgl. Grafik*).

Gewonnene und genutzte Jahre aktiver Erwerbstätigkeit

Die mögliche Spanne aktiver Erwerbstätigkeit erhöhte sich aufgrund der gestiegenen Lebenserwartung, die verwirklichte Dauer der Erwerbstätigkeit hat sich jedoch relativ verkürzt. Das liegt an der Bildungsexpansion und entsprechend höherem Alter bei Berufseintritt, am Festhalten an den bzw. die in den letzten hundert Jahren verkürzten Altersgrenzen, an der Möglichkeit von Altersteilzeit und frühere Rentenzugänge wegen Erwerbs- und Berufsunfähigkeit. Auch hier klafft eine Lücke zwischen Gelegenheitsstrukturen und verwirklichter Erwerbstätigkeit (*vgl. Grafik*).

Verknüpfungsmuster von Familie und Beruf

Zeitliche Parallelität von Fertilität und Erwerbstätigkeit

Wegen der heutigen normativen und institutionellen Rahmenbedingungen fallen die zeitlich begrenzte Ausschöpfung möglicher Fertilität und die Aufnahme von Erwerbstätigkeit zeitlich zusammen. Die Familiengründung erfolgt somit meist parallel zum Aufbau einer beruflichen Karriere. Entsprechend werden auch Programme zur Vereinbarkeit von Familien und Beruf geschnitten.

Das muss nicht sein. Das Entweder-oder von Kindern und Karriere könnte durch ein Sowohl-als-auch ersetzt werden, wenn die Gelegenheitsräume voll ausgeschöpft würden. Nimmt man Abstand von der Altersnorm 30 für die Geburt des ersten Kindes, ergibt sich die Alternative: Entweder wird Familiengründung in die Ausbildung vor verlagert und/oder eine späte erste Mutterschaft findet nach einer intensiven, kontinu-

ierlichen und damit karriereförderlichen Vollzeitbeschäftigung statt. Wird ein Abschluss erst nach einer frühen Mutterschaft erlangt, liegt das Alter beim Eintritt in den Arbeitsmarkt zwar höher, die Qualifikation entspricht aber dem neuesten Stand und wurde nicht durch Auszeiten nach Ausbildungsabschluss entwertet. Eine späte Mutterschaft korrespondiert mit hohem Erfahrungsreichtum im Beruf und ist oft verbunden mit besseren Möglichkeiten der individuellen und organisatorischen Steuerung von Unterbrechungen.

miliengründung ins Studium hinein vorzuverlagern, müssen eine Reihe von Bedingungen vorliegen. Vor allem müssten verstärkt kostengünstige Kinderbetreuungseinrichtungen bereitgestellt werden. Was die Studienorganisation selbst betrifft, so könnten möglicherweise die mit der Novellierung des Hochschulrahmengesetzes 1998 neu eingeführten Bachelor- und Masterstudiengänge dazu beitragen, dass Studierende sich ihren Kinderwunsch bereits während der Ausbildungsphase erfüllen. Die Zweiteilung des Studiums, bei

dem ein Bachelor als erster berufsqualifizierender Abschluss bereits nach drei bis vier Jahren und ein Master als weiterer berufsqualifizierender Abschluss nach ein bis zwei Jahren verliehen wird, könnte als Möglichkeit genutzt werden, die Familiengründung zwischen die beiden Studienphasen zu legen. Entsprechende Muster lassen sich im dualen System denken.

Die zweite biografische Option, die Mutterschaft zeitlich hinter den Aufbau einer beruflichen Karriere zu verlagern, wird überschattet von der

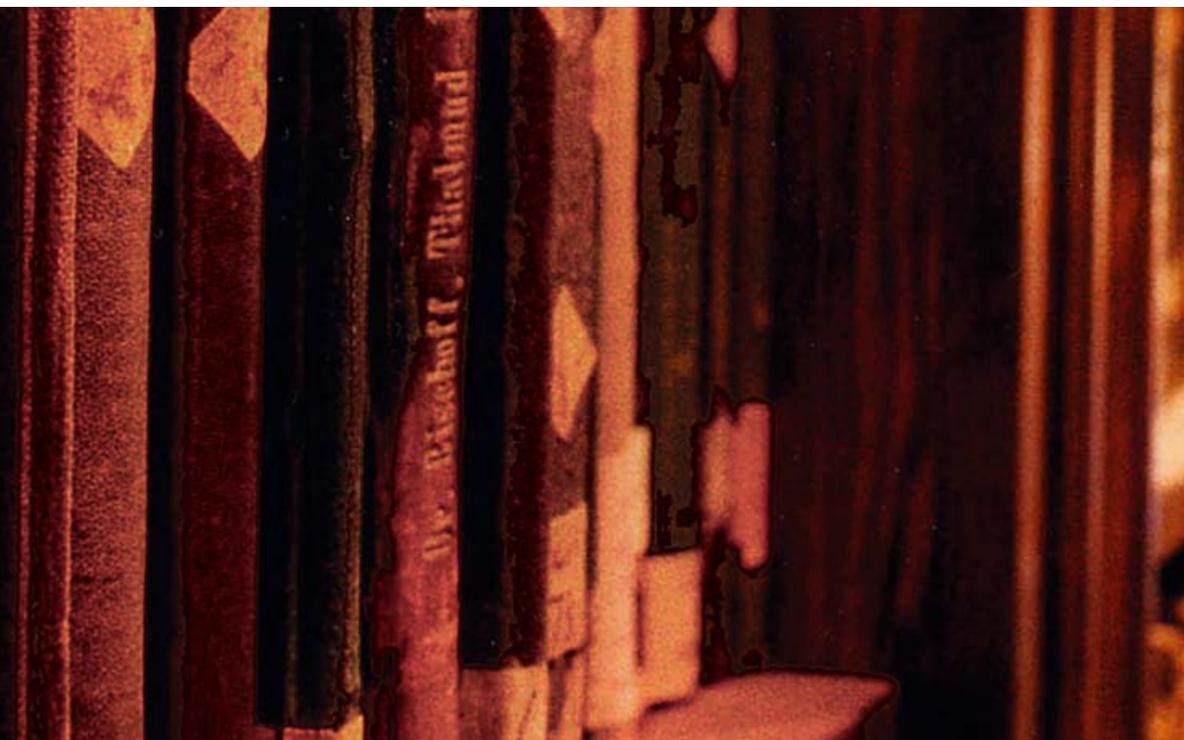
künstlichen Schreckensschwelle 35. Danach sprechen Mediziner automatisch von Spätgebärenden und Risikoschwangerschaften. Mutter wie Kind sehen sie dann einem höheren Gesundheitsrisiko ausgesetzt. Diese willkürlich gezogene Altersgrenze stammt noch aus den 70er Jahren. Studien aus jüngerer Zeit sind indessen zu einem weitaus positiveren Bild gelangt. Mütter ab 35 – wenn medizinisch optimal betreut – haben eine gleich hohe Chance ein gesundes und normal entwickeltes Kind zur Welt zu bringen wie jüngere Frauen. Die Fortschritte der pränatalen Medizin wiegen Nachteile des Älterwerdens praktisch auf.

Dieses Wissen, eine steigende Akzeptanz der späten Mutterschaft in den Medien, prominente Beispiele später Mütter, der längere Verbleib von Frauen im Bil-

Zeitliche Entzerrung von Familiengründung und Karriere

Die erste biografische Option, nämlich frühe Mutterschaft, in der Ausbildung und Familiengründung kombiniert werden, scheint in Deutschland bisher kaum zu bestehen. Im Jahr 2000 haben lediglich 7,1 der weiblichen Studierenden ein oder mehrere Kinder vor, im Regelfall aber während ihres Studiums zur Welt gebracht. Diese Zahlen überraschen wenig. So sind zwar bei den Studierenden eigene Kinder ein weit verbreiteter Wunsch, die Studienphase wird jedoch überwiegend als ungeeignet angesehen, um eine Familie zu gründen.

Nehmen wir ein Muster, das auf Führungspositionen zielt: Damit Akademikerinnen die Rahmenbedingungen vorfinden, die sie veranlassen könnten, die Fa-



derungssystem und ihre erfolgreichere Beteiligung am Erwerbsleben scheinen schon jetzt dazu zu führen, dass sich durch die späte erste Mutterschaft eine Alternative ausbildet, die in den vergangenen zwei Jahrzehnten auch kontinuierlich wichtiger geworden ist. Wurden 1980 in den alten Bundesländern nur 3,5 Prozent aller ehelich lebendgeborenen Kinder von Frauen ab 35 geboren, sind es 1999 bereits 12,3 Prozent. In den neuen Ländern stieg der Anteil seit der Wende von 2,8 auf 9,9 Prozent.

Diese Verzögerung der Familiengründung dürfte auf ein bewusst geplantes Verhalten zurückzuführen sein, das vermutlich eher in beruflichen Ambitionen der Mütter begründet ist als in anderen Hemmnissen, wie Sterilität oder Partnerproblemen. Das zeigen empirische Befunde zur späten ersten Mutterschaft. So sind die Frauen, die einem derartigen Muster der Familiengründung folgen, überwiegend hochqualifiziert und waren vor ihrer Mutterschaft häufig in gehobenen beruflichen Positionen tätig. Von diesen Frauen wird das Erreichen einer günstigen beruflichen Positionierung als wesentliche Grundlage für den beruflichen Wiedereinstieg nach der Familienphase angesehen.

Bilanz: Gewonnene Zeit, gewonnene Gestaltungsfreiräume

Die jahrzehntelang geführte Diskussion über die Vereinbarkeit von Kindern und Beruf war bei oberflächlicher Betrachtung erfolgreich: Frauen sind heute kontinuierlicher und länger erwerbstätig. Eine Teilzeit-Erwerbstätigkeit, wie sie viele berufstätige Mütter praktizieren, mindert jedoch Chancen auf Führungspositionen. Es ist daher an der Zeit, wieder grundsätzlicher über die Grenzen der Parallelisierung von Beruf und Familie nachzudenken.

Die hier vorgestellten Lösungswege, die Familienbildung und Aufbau einer beruflichen Karriere durch eine breitere Nutzung gewonnener Jahre zeitlich entzerren, werden noch zu selten eingeschlagen. Dabei handelt es sich um Wege, die es Frauen wie Männern ermöglichen würden, Kinder und Beruf – so gewollt – entspannter zu leben und zu genießen.

Die Rahmenbedingungen hierfür sind unseres Erachtens aber erst gesellschaftspolitisch zu schaffen. Erst dann lässt sich auch kulturell eine größere Akzeptanz erreichen. Ohne politische Vorleistungen wird es hier keinen kulturellen Umbruch geben.

Die hier ausgeführten Möglichkeiten einer anders geschnittenen Vereinbarkeit von Beruf und Familie stellen nur einen Aspekt in einer insgesamt breiter geschnittenen Lebensverlaufspolitik dar. In vielen anderen Bereichen bedarf es vergleichbar neuer Ansätze, anderer Muster, höherer Flexibilität. Das Aufbrechen des Normallebensverlaufs kann nicht nur heißen, Arbeitgeber und Tätigkeitsinhalte häufiger zu wechseln oder räumlich mobiler zu sein. Solange Veränderungen mit hohen Kosten verbunden und nur negativ besetzt sind, wird der Blick nicht frei für die vielen Möglichkeiten, die das Leben bietet und die wir vergeuden.

Bildung, Ausbildung und Weiterbildung nicht nur zu Beginn des Lebens einen höheren Stellenwert zu geben, ist mehr als eine ökonomische Notwendigkeit – es ist ein Gewinn an Entfaltungsmöglichkeiten. Die gut gebildeten, erfahrenen Personen, die älter als 45 sind, auszugliedern statt zu integrieren, hat nicht nur Folgen für die Sicherungssysteme, viel wichtiger ist der gesellschaftliche Verlust an Erfahrung, an dem Zusammenleben und Zusammenarbeiten von Personen ganz unterschiedlichen Alters.

Die Autorinnen



Prof. Jutta Allmendinger, Ph.D., ist Direktorin des IAB.



Kathrin Dressel promoviert an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Für weitere Informationen

jutta.allmendinger@iab.de
kathrindressel@gmx.de

Neue Maschine

Schwierige Suche leicht gemacht

In den vergangenen zwei Jahren hat sich die Menge an Informationen, die über das Internet des IAB zum Abruf und Download angeboten werden, vervielfacht. Ebenso gewaltig war der Ansturm der Benutzer auf diese Service-Angebote. Eine neue Suchmaschine soll nun helfen, sich in der Fülle der Angebote noch besser zurechtzufinden.

Mit dem Relaunch der IAB-Website vor vier Jahren zog auch neue Technik auf dem Web-Server ein. Publikationen und Projekte des IAB wurden über eine Datenbank „online“ recherchierbar und die ersten Texte als PDF-Dateien zum Download bereitgestellt. Die Besonderheit war schon damals, dass die Texte im Volltext durchsucht werden konnten, d. h. nach jedem einzelnen Wort in jeder Datei.

In vier Jahren von 0 auf 100

Inzwischen haben sich Angebote und Darstellungsformen weiter ausdifferenziert. Das (quantitative) Wachstum an Informationen hat sich beschleunigt. Allein die Dateien zum Download umfassen derzeit ein Volumen von 3,4 Gigabyte. Geht man davon aus, dass eine herunterladbare PDF-Seite ca. 20 Kilobyte groß ist, so entspricht dieses Volumen einem Umfang von ca. 50 000 PDF-Seiten.

Jeden Tag 4 000 Abrufe

Die Nachfrage nach unseren Publikationen messen wir an der Zahl der „Downloads“, nicht etwa an der der „Hits“. Während im Jahr 2000 noch bescheidene 130 000 Downloads zu verzeichnen waren, werden es 2004 weit über 1,5 Millionen sein. Damit werden durchschnittlich jeden Tag über 4 000 Dateien vom Server abgerufen. Grund genug, unseren Kunden den Weg zu den gewünschten Informationen mit einer neuen Suchmaschine noch einfacher zu gestalten.

Viel Technik unter einer einfachen Oberfläche

Die Kriterien für die neue Suche waren simpel: Jeder sollte ohne Wissen um Recherche-Techniken einfach über Suchbegriffe an die gewünschten Informationen kommen können. Das „Googeln“ müsste reichen. Unter der Oberfläche spielt sich dabei Folgendes ab:



- Das eingegebene Suchwort wird zunächst bereinigt; Sonderzeichen und anderes werden entfernt.
- Es wird geprüft, ob das Wort oder die Phrase (= mehrere Worte) Bestandteil der kontrollierten Wortliste (Thesaurus) des IAB sind. Wenn ja, wird auch nach sinnverwandten Worten („siehe auch ...“) gesucht.
- Ist das eingegebene Wort oder die eingegebene Phrase kein Bestandteil der kontrollierten Wortliste, dann werden alle Suchworte (z. B. Hartz Kommission) mit „AND“ verknüpft (Hartz AND Kommission) und anschließend gesucht.

So werden parallel die einzelnen Datenbestände des IAB-Internetangebots durchforstet. Das sind gegenwärtig

- alle Dokumente, die das IAB zum Download anbietet – eine Volltextsuche über derzeit ca. 3 200 PDF-Dateien,
- alle statischen IAB-Webseiten – eine Volltextsuche über ca. 80 HTML-Dateien,
- die Daten der IAB-Mitarbeiter-Datenbank – eine Volltextsuche nach Name, Aufgabengebiet und beruflichem Werdegang der Mitarbeiterin / des Mitarbeiters,

- die Daten der IAB-Literatur-Datenbank – eine Volltextsuche in ausgewählten Datenbankfeldern wie Titel, Autor, Abstract etc. – und
- die Daten der IAB-Forschungsdatenbank – eine Volltextsuche in ausgewählten Datenbankfeldern wie Titel, Projektleiter oder Mitarbeiter.

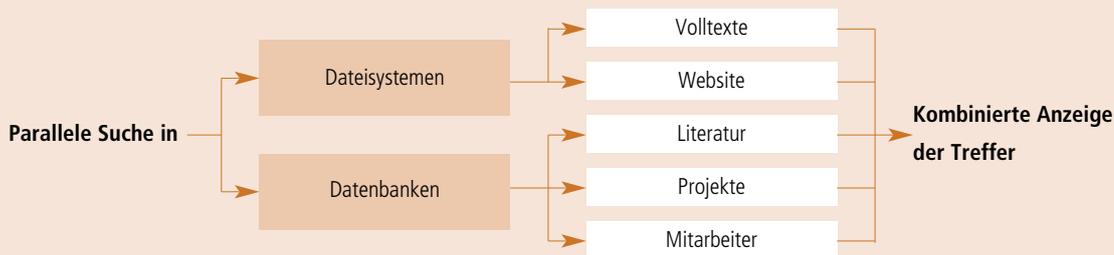
Danach werden die Ergebnisse angezeigt, gruppiert nach Datenbestand.

Suchen wird untersucht

Mit der neuen Suchmaschine wurde ein Modul entwickelt, das eine Analyse der Suchanfragen nach Suchstrategien der Nutzer erlaubt. Zeitraumbezogen können ausgewählte Suchbegriffe analysiert werden. Beispielsweise ist es möglich, die am häufigsten verwendeten Suchbegriffe (z. B. die Top 10) wöchentlich abzurufen und unter dem Blickwinkel der Medienplanung zu analysieren.

Gleichermaßen können mit diesem Modul ergebnislose Suchprozesse ausgewiesen werden. Aus den Ergebnissen lassen sich Rückschlüsse auf die möglichen Ursachen ziehen. So sollen die Suchmaschinen und die Hilfe-Funktionen stetig optimiert werden.

Suche in den Datenbeständen



Präsentation der Suchergebnisse auf der Website

Suchergebnisse: Ihre Suche nach „Leiharbeit“ brachte folgende 1 521 Treffer:

- ▶ **Volltexte** → Treffer: 977 → Downloadbare Volltexte aus dem IAB-Datenbestand
- ▶ **Inhalte der Website** → Treffer: 24 → Inhalte aus allen Seiten dieses Webs
- ▶ **Literatur-Datenbank** → Treffer: 474 → Alle Veröffentlichungen des IAB ab 1995 sowie ausgewählte Veröffentlichungen von IAB-Forscherinnen und -Forschern seit 1990 mit Abstract und Kontakt zu den Autoren.
- ▶ **Projekt-Datenbank** → Treffer: 36 → Alle laufenden und die seit 1990 abgeschlossenen Forschungsprojekte des IAB mit Projektbeschreibung, Veröffentlichungen zum Projekt und Kontakten zu den Projektleitern und Forschern.
- ▶ **Mitarbeiter-Datenbank** → Treffer: 10 → Hier finden Sie Informationen zu unseren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

Die Autoren



Bernd Griener unterstützt als externer Berater den Internetauftritt des IAB.



Regina Stoll ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Servicebereich Publikation, Presse und Öffentlichkeitsarbeit und verantwortlich für den Internetauftritt des IAB.

Für weitere Informationen

bg@at-systems.de
regina.stoll@iab.de

Das neue
„WiSo“-Gebäude
der Universität
Erlangen-Nürnberg



IAB und WiSo fördern gemeinsam den wissenschaftlichen Nachwuchs

Das IAB und die Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät der Universität Erlangen-Nürnberg (WiSo) unterstützen künftig durch ein gemeinsames Graduiertenkolleg die Ausbildung von Nachwuchswissenschaftlern. Ein abgestimmtes Lehrangebot auf dem Feld der Arbeitsmarktforschung und die gegenseitige Anerkennung von Leistungsnachweisen erleichtern eine reibungslose und zügige Promotion.

Das gemeinsame Graduiertenprogramm des IAB und der WiSo startete am 15. Oktober 2004. Ziel ist die Förderung von Promotionen im Bereich der Arbeitsmarktforschung. Ende September wurden drei Stipendiaten unter den 29 Bewerbern ausgewählt. Die Stipendiaten erhalten zwei Jahre lang monatlich rund 900 Euro. Sie verfügen während dieser Zeit über einen Arbeitsplatz im IAB mit Zugang zu allen seinen Forschungsdaten. Das Stipendium kann zweimal um jeweils sechs Monate verlängert werden.

Das Graduiertenprogramm richtet sich in erster Linie an überdurchschnittlich qualifizierte Absolventen der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften, die in ihrer Dissertation empirische und theoretische Fragen der Arbeitsmarktforschung untersuchen oder relevante statistische Methoden entwickeln wollen. Das Programm

steht auch ausländischen Bewerberinnen und Bewerbern mit guten Deutschkenntnissen offen.

Den Kern des Graduiertenprogramms bilden ein zwischen IAB und WiSo abgestimmtes Lehrprogramm, Stipendiatenvorträge und die Diskussion des Dissertationsvorhabens. Mentoren aus dem IAB und der WiSo beraten die Stipendiaten und begleiten den Qualifikationsprozess.

In das Graduiertenprogramm führt ein Workshop ein, in dem die Organisation der Bundesagentur für Arbeit, die Aufgaben des IAB sowie seine Datenbestände vorgestellt werden.

Das Lehrprogramm des IAB umfasst vier Module:

- Statistik und Methoden,
- Grundlagen der Arbeitsmarktforschung,
- Arbeitsmarkt und Institutionen sowie
- Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik.

Der Schwerpunkt liegt dabei in der Verknüpfung soziologischer und ökonomischer Arbeitsmarkttheorien mit empirischen Arbeitsmarktdaten. Bewerbungsschluss für den nächsten Start des Graduiertenprogramms im April 2005 ist der 1. Februar 2005.

Informationen zu den Bewerbungsunterlagen und allen weiteren Regelungen stehen auf der IAB-Website unter <http://iab.de/iab/aktuell/graduiertenprogramm.htm>.

Offene Stellen

Ein bewährtes Berichtssystem soll ausgebaut werden

Gerade in ökonomisch schwierigen

Zeiten ist der Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt besonders wichtig. Dazu muss man zwar unbedingt wissen, wie viele Personen in welchen Berufen und Regionen arbeitslos sind. Ebenso bedeutsam sind aber Antworten auf die Frage, wie viele offene Stellen es gibt, wie sie sich verteilen, welche Anforderungen damit verbunden sind, wie schnell sie besetzt werden und welche Hindernisse ihrer raschen Besetzung entgegenstehen.

Die Statistik der Bundesagentur für Arbeit kann lediglich Informationen über Umfang und Art der bei den Arbeitsagenturen gemeldeten Stellen liefern. Die Zahl der nicht gemeldeten Stellen ist unbekannt. Zwar gibt es sehr detaillierte Informationen über die Arbeitslosen. Die Arbeitsplatzseite kann aber nur unvollständig abgebildet werden. Würde man anhand einer einmaligen Erhebung aus der Zahl der gemeldeten Stellen auf alle offenen Stellen schließen, würde das zu erheblichen Schätzfehlern führen. Denn der Anteil der gemeldeten Stellen variiert zwischen Branchen oder Regionen und ist auch von wirtschaftlichen Schwankungen und längerfristigen Trends abhängig. Auch die unterschiedlich intensiven Akquisitionsbemühungen der Arbeitsagenturen spielen eine wichtige Rolle.

Methodik und Aufbau

Deshalb hat das IAB eine kontinuierliche Berichterstattung über das Stellenangebot aufgebaut. Seit 1989 wird jährlich eine schriftliche Befragung bei Unternehmen und Verwaltungen durchgeführt, zunächst nur in Westdeutschland, ab 1992 auch in den ostdeutschen Bundesländern. Dazu wird jeweils eine repräsentative Stichprobe aus der Beschäftigtendatei der BA gezogen.

Den ausgewählten Betrieben wird ein Fragebogen zugesandt. Aus den Antworten wird durch eine Hochrechnung die Zahl aller offenen Stellen ermittelt – diffe-

renziert nach Berufen, Qualifikationsanforderungen und anderen Merkmalen. Darüber hinaus werden die Stellenbesetzungsvorgänge in den Betrieben untersucht. Dazu gehören z. B. die Analyse der gewählten Suchwege und die Beteiligung der Arbeitsagenturen sowie der Vergleich von geplanter und tatsächlicher Dauer der Stellenbesetzungen. Besonderes Augenmerk liegt auf den Gründen dafür, dass Stellen nur schwer oder gar nicht besetzt werden können, und wie Unternehmen mit dieser Situation umgehen. Auch das wirtschaftliche Umfeld der Betriebe wird einbezogen, um zu erfahren, welche Faktoren die wirtschaftlichen Aktivitäten behindern. Sind es z. B. zu wenige Aufträge oder Probleme bei der Stellenbesetzung?

Der Fragebogen ist in zwei Teile gegliedert. Im ersten Teil, der von allen Betrieben bearbeitet werden soll, werden Fragen zu Umfang und Art der offenen Stellen sowie zur Struktur der Belegschaft und der wirtschaftlichen Situation des Betriebes gestellt. Die Unternehmen und Verwaltungen werden auch gebeten, ihre Beschäftigungsperspektiven für die kommenden zwölf Monate einzuschätzen. Diese Fragen sind in jedem Jahr nahezu identisch, um Entwicklungen im Zeitverlauf darstellen zu können. Darüber hinaus werden wechselnde Sonderfragen einbezogen, die im Arbeitsmarktkontext von aktueller Bedeutung sind. So wurden im Jahr 2003 Fragen zu den Auswirkungen der Einführung von Mini-

und Midi-Jobs sowie einer möglichen Arbeitszeitverlängerung gestellt. Im Jahr 2001 wurden die Betriebe um eine Beurteilung des neu eingeführten Teilzeitgesetzes gebeten.

Der zweite Teil des Fragebogens bezieht sich auf den letzten Fall einer Einstellung in den vorangegangenen zwölf Monaten. Er ist nur an Betriebe gerichtet, die mindestens einen neuen Mitarbeiter oder eine neue Mitarbeiterin eingestellt haben. Mit der detaillierten Darstellung eines einzelnen Stellenbesetzungsvorgangs kann man den Verlauf der Suche und den Einstellungsvorgang sowie Hindernisse bei der Besetzung untersuchen. Gefragt wird hier auch nach geplanten Einstellungen, die sich nicht realisieren ließen, und nach den entsprechenden Reaktionen der Betriebe.

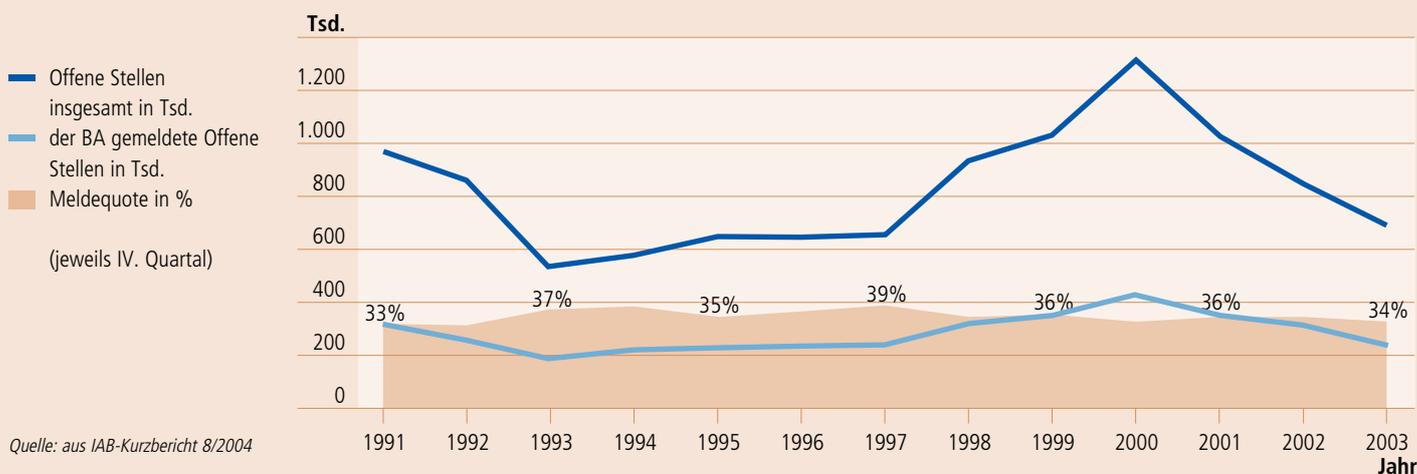
Bisher viel Nützliches

Die Befragungen erbrachten im Laufe der Jahre Informationen über die Höhe, Struktur und Entwicklung des gesamten Stellenangebots. Sie erwiesen sich als wichtiges Instrument für die aktuelle Einschätzung des Arbeitsmarktes und seiner Entwicklung. So werden die prognostischen Aussagen der Betriebe auch in der kurzfristigen Arbeitsmarktvorausschau des IAB berücksichtigt.

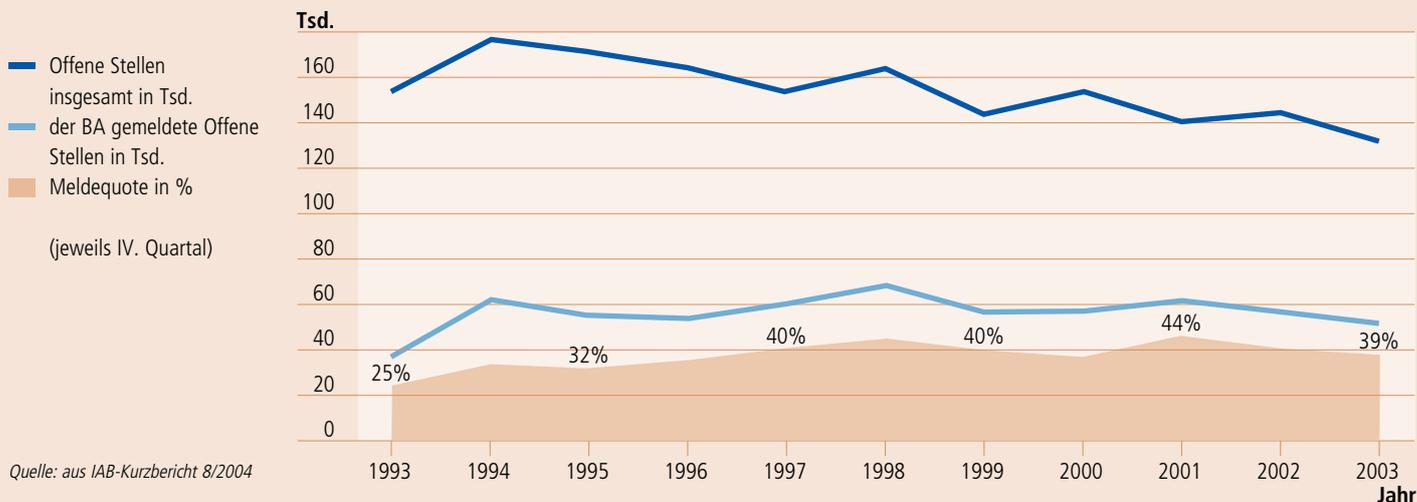
Warum passt es nicht?

Durch die Unterscheidung zwischen sofort und später zu besetzenden offenen Stellen ist es möglich, die aktuell ungedeckte Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt zu bestimmen. Die Gegenüberstellung der Gesamtzahl offener Stellen, die sofort zu besetzen sind, und der Zahl

Gesamtwirtschaftliches Stellenangebot 1991 bis 2003 – Westdeutschland



Gesamtwirtschaftliches Stellenangebot 1993 bis 2003 – Ostdeutschland



von Arbeitslosen, die theoretisch sofort in der Lage sind, eine Beschäftigung aufzunehmen, liefert Indikatoren für den Mismatch am Arbeitsmarkt. Darunter versteht man Profildiskrepanzen zwischen Stellenangebot und Stellenbewerbern. Es ist wichtig herauszufinden, wie hoch dieser Mismatch ist, wie er sich entwickelt und welche Ursachen er hat. Es geht um die Frage, warum trotz einer hohen Zahl von Arbeitslosen die Unternehmen ihre offenen Stellen nicht schnell oder gar nicht besetzen können. Die Differenzierung beispielsweise nach qualifikatorischen Merkmalen liefert wichtige Hinweise, inwiefern mangelnde Qualifikation von Bewerbern eine Rolle spielt.

Die Zahl der später zu besetzenden Stellen, für die mit zeitlichem Vorlauf Mitarbeiter gesucht werden, liefert Anhaltspunkte für die Einschätzung der von den Betrieben geplanten Beschäftigungsentwicklung und damit für die voraussichtliche Entwicklung des Arbeitsmarktes. Sie ist auch ein Indikator für die Verbreitung einer vorausschauenden Personalpolitik in den Betrieben.

Durch die Befragung über mehrere Jahre hinweg sind auch strukturelle Veränderungen darstellbar. So zeigt sich beispielsweise eine zunehmende Bedeutung höher qualifizierter Stellen, während der Anteil der Stellen für an- und ungelernete Arbeiter rückläufig ist. Daran werden der Strukturwandel der Volkswirtschaft ebenso sichtbar wie die Herausforderungen, vor denen Bildungs- und Ausbildungspolitik stehen.

Wo gibt es besonders viele Vakanzen?

Wichtig ist auch die Entwicklung der Vakanzraten. Es geht dabei um das Verhältnis zwischen der Zahl der unverzüglich zu besetzenden Stellen und der Zahl der Beschäftigten in den Betrieben. Korrespondierend mit der wirtschaftlichen Entwicklung ist diese Rate seit dem Jahr 2000 im Durchschnitt gesunken. Es zeigt sich aber, dass der Anteil der kleinen Betriebe mit weniger als 20 Beschäftigten, die relativ viele vakante Stellen und eine relativ hohe Vakanzrate haben, zunimmt. Auf diese Betriebe entfielen im Jahr 2003 etwa 300 000 von insgesamt rund 500 000 sofort zu besetzenden offenen Stellen. Gleichzeitig findet man in dieser Größenklasse etwa die Hälfte aller schwer besetzbaren Stellen, für die schon länger als geplant nach geeigneten Bewerbern gesucht wurde. Das macht einerseits das zunehmende Beschäftigungspotenzial der kleineren

Unternehmen deutlich, zeigt aber andererseits auch die besonderen Personalprobleme, vor denen sie stehen. Die Ergebnisse der Erhebung können hier wichtige Hinweise für eine Verbesserung des Dienstleistungsangebots der Arbeitsagenturen geben.

Was behindert die schnelle Besetzung von Stellen?

Die Antworten auf den zweiten Teil des Fragebogens (letzter Fall einer Einstellung) liefern Informationen über die Art und die Dauer der Such- und Besetzungsvorgänge. So wird gefragt, um welchen Beruf es sich handelte, welches Qualifikationsniveau erforderlich war, auf welchen Wegen gesucht wurde und welcher Suchweg letztlich zum Erfolg geführt hat. Im Falle einer erfolglosen Bewerbersuche werden die Ursachen und die betrieblichen Reaktionen darauf erfragt.

Deutliche Veränderungen zeigen sich z. B. bei der Suchzeit und der Vakanzzeit. Die Dauer der Suche nach einem geeigneten Bewerber oder einer geeigneten Bewerberin sowie die Dauer der Zeit zwischen geplantem und tatsächlichem Einstellungstermin sind Maße für den Grad der Anspannung auf dem Arbeitsmarkt. Sie steigt tendenziell mit höherem Wirtschaftswachstum und verbesserter Beschäftigungslage. In wirtschaftlich schwachen Zeiten ist sie dagegen geringer. Die deutliche Verkürzung der Such- und Vakanzzeiten im Jahr 2003 gegenüber den Vorjahren zeigt in Verbindung mit anderen Indikatoren an, dass weniger die Diskrepanzen am Arbeitsmarkt als viel-

Vakanzraten 2003 in Deutschland

in Prozent aller Beschäftigten



Quelle: aus IAB-Kurzbericht 8/2004

mehr die schlechte Auftragslage mit entsprechend geringem Arbeitskräftebedarf einer Ausweitung der Beschäftigung in diesem Jahr entgegenstand.

anderen soll das gesamtwirtschaftliche Stellenangebot auch vierteljährlich ermittelt werden, wobei die dafür gewünschten Merkmale einen geringeren Umfang als



Die europäische Herausforderung

Aktuell steht dieses Berichtssystem des IAB vor einer neuen Herausforderung. Denn nicht nur in Deutschland, sondern auch im europäischen Kontext gewinnt die Erhebung offener Stellen immer mehr Bedeutung. So beabsichtigt die Europäische Kommission, die einschlägigen Daten der einzelnen Länder als Indikatoren für die gesamteuropäische Arbeitsmarktentwicklung zu nutzen. Außerdem sind sie z. B. für die Beobachtung der Mobilität von Unternehmen und Arbeitnehmern zwischen den Ländern und der Ergiebigkeit nationaler Arbeitsmärkte hinsichtlich Bildung und Ausbildung wichtig. Gegenwärtig versuchen die Mitgliedsländer sowie die Beitrittskandidaten, die Wünsche des Europäischen Statistischen Amtes EUROSTAT hinsichtlich einer vergleichbaren und methodisch fundierten Statistik umzusetzen.

EUROSTAT verfolgt dabei zwei Ziele: Zum einen wünscht das Amt von allen Ländern eine detaillierte jährliche Ermittlung der offenen Stellen nach verschiedenen Merkmalen. Diesen Wünschen kann Deutschland mit der Erhebung des IAB bereits weitgehend entsprechen, während in vielen anderen Ländern noch keine jährliche Untersuchung durchgeführt wird. Zum

bei der jährlichen Erhebung haben. Insgesamt möchten die Europäische Kommission und die Europäische Zentralbank früher als bisher kurzfristige Veränderungen der Arbeitskräftenachfrage erkennen können, um sie in ihre Diagnosen, Analysen und Entscheidungen einzubeziehen.

Zwar ist Deutschland gegenwärtig eines von wenigen Ländern, die noch keine vierteljährliche Erhebung durchführen. Jedoch haben die meisten Länder, die bereits eine unterjährige Erhebung vorweisen können, Probleme mit der Repräsentativität der Ergebnisse oder mit der Zahl der Merkmale, die von EUROSTAT gewünscht werden. Das IAB möchte die vierteljährlichen Erhebungen für Deutschland sowohl methodisch fundiert als auch repräsentativ durchführen. Unterstützt durch EUROSTAT wurde deshalb bereits eine Machbarkeitsstudie erarbeitet. Ihr wesentliches Ergebnis war, dass es für eine vierteljährliche Ermittlung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots keine Alternative zu Unternehmensbefragungen gibt und dass diese ohne eine große Stichprobe nicht zu repräsentativen Ergebnissen führen können.

Das IAB hat für das Jahr 2005 erstmals die Durchführung einer vierteljährlichen Erhebung der offenen

Stellen geplant, allerdings noch nicht für alle Quartale. Die Stichprobe der Jahresbefragung 2004 wurde deutlich erhöht, um möglichen Ausfällen vorzubeugen. Im



Oktober 2004 haben ca. 58 000 Unternehmen einen Fragebogen erhalten. Die Unternehmen, die sich beteiligen, werden im zweiten Quartal 2005 erneut um Angaben gebeten. Geplant sind dann telefonische Interviews mit einem knappen Fragenprogramm, das die wesentlichen von EUROSTAT gewünschten Merkmale enthält. Diese Erhebungsmethode soll zuvor getestet werden.

Falls sie sich bewährt, soll ab 2006 die Zahl der offenen Stellen in allen vier Quartalen ermittelt werden. Das Berichtssystem wird damit deutlich erweitert. Es kann sowohl für wissenschaftliche Zwecke als auch für die Beratung von Politik und Praxis noch besser genutzt werden. Die jährliche große Befragung im vierten Quartal bietet weiterhin die Möglichkeit, strukturelle Veränderungen der Arbeitsnachfrage zu erkennen und zu untersuchen. Durch die vereinfachte Befragung in den ersten drei Quartalen ergibt sich darüber hinaus die Chance, die Entwicklung des Stellenangebots als Indikator für kurzfristige Veränderungen am Arbeitsmarkt zu nutzen. Damit können in Zukunft sowohl die Arbeitsagenturen als auch die allgemeine Beschäftigungspolitik schneller als bisher auf Veränderungen der Arbeitsnachfrage reagieren.

Perspektiven für die Forschung

Die wissenschaftliche Analyse des Datenmaterials wird in Zukunft weiter intensiviert werden. Es sollen dabei verstärkt mikroökonomische Analysemethoden angewandt werden, um wichtige Fragen zu den Bestimmungsgrößen von Stellenbesetzungen beantworten zu können, insbesondere zum Mismatch. So sollen anhand der betrieblichen Angaben Distanzen zwischen den Stellenprofilen und den Profilen der eingestellten Bewerber dargestellt sowie die Bestimmungsgrößen ihrer Überbrückung analysiert werden. Unter welchen Bedingungen kommt es besonders schnell zu einer Stellenbesetzung und wann dauert sie besonders lange? Welche Bedeutung haben dafür z. B. die Arbeitszeiten oder die Befristung, die Berufserfahrung oder die betriebliche Flexibilität bei der Einstellung?

Eine andere Frage ist, welche Profile schwer und nicht besetzbare Stellen haben. Wenn diese Stellen systematisch ausgeprägte Anforderungsprofile zeigen, so ergeben sich daraus wichtige Hinweise für die Vermittlungsagenturen, z. B. für Qualifizierungsmaßnahmen. Bei den Agenturen eingehende Stellenangebote könnten besser und schneller beurteilt (Profiling) und den Betrieben könnte mit spezifischen Maßnahmen bei der Stellenbesetzung geholfen werden. Auch Unterschiede zwischen Stellenbesetzungsprozessen in großen und kleinen Unternehmen sollen analysiert werden.

Außerdem wird die Rolle der verschiedenen Vermittlungsdienste der Bundesagentur für Arbeit bei der Personalsuche im Vergleich zu anderen Rekrutierungskanälen einen weiteren Forschungsschwerpunkt bilden.

Die Autoren



Anja Kettner ist Mitarbeiterin im Forschungsbereich 4: Konjunktur, Arbeitszeit und Arbeitsmarkt im IAB.



Dr. Eugen Spitznagel ist Leiter des Forschungsbereichs 4: Konjunktur, Arbeitszeit und Arbeitsmarkt im IAB.

Für weitere Informationen

anja.kettner@iab.de
eugen.spitznagel@iab.de

Publikationen

Die beste Forschung ist letztlich nur so gut wie der Nutzen, den sie bringt – zunächst einmal theoretisch für den wissenschaftlichen Fortschritt, dann aber auch ganz praktisch für die gesamte Gesellschaft. Womit wir bei unserem Thema wären: Es ist der Arbeitsmarkt in all seinen Facetten und Ausprägungen, seinen Gesetzmäßigkeiten und Strukturen – und das differenzierte Verhalten von Anbietern und Nachfragern, von Akteuren und Betroffenen auf diesem Markt.

Dazu forscht das IAB und tut alles, die Öffentlichkeit bestens zu informieren. Die Publikation der Ergebnisse ist eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass Forschung Früchte tragen kann – in der Science Community wie in der (geschäfts-)politischen Beratung.

Für Letzteres wurden und werden im IAB verschiedene Medien entwickelt, für Ersteres auch externe Journale genutzt. Hier finden Sie eine Auswahl des Jahres 2004; vollständige Listen gibt es im Internet unter www.iab.de.

IAB-Publikationen

Der „**IAB-Kurzbericht**“ bietet aktuelle Informationen aus dem ganzen Forschungsspektrum, die – insbesondere wegen der starken Presseresonanz – ein breites Publikum erreichen. Auf diesem Weg besetzt das IAB oft Themen, die gerade in der öffentlichen Diskussion stehen.



Viel Beachtung findet Jahr für Jahr die kurzfristige Arbeitsmarktvorausschau, die ein IAB-Autorenteam regelmäßig publiziert. In dem aktuellen IAB-Kurzbericht Nr. 17 wird die „**Entwicklung des Arbeitsmarktes im Jahr 2005**“ analysiert:

■ Nach mehreren Jahren wirtschaftlicher Stagnation mehren sich in Deutschland die Zeichen für eine anhaltende konjunkturelle Erholung. Das IAB geht für das Jahr 2005 in seiner mittleren Projektionsvariante von einem realen Wirtschaftswachstum von knapp 1,75 % aus.

■ Die Erwerbstätigkeit wird um 0,3 % oder 120 000 Personen im Jahresdurchschnitt steigen. Während die Zahl der Teilzeitbeschäftigten weiter zunimmt, schrumpft die der Vollzeitbeschäftigten erneut.

■ Die Arbeitslosenzahl wird für das Jahr 2005 auf durchschnittlich 4,37 Mio. Personen geschätzt (–15 000), allerdings ohne Berücksichtigung der neuen Rechtslage durch das SGB II.

■ Wegen der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe dürfte sich nämlich auf ganze Jahr gesehen die Arbeitslosenzahl um rd. 50 000 erhöhen.

Dass ein wissenschaftlicher Befund auch heftige Debatten auslösen kann, zeigten die Reaktionen auf den IAB-Kurzbericht Nr. 15 von Thomas K. Bauer, Stefan Bender und Holger Bonin: „**Betriebe reagieren kaum auf Änderungen beim Kündigungsschutz**“. Im Focus der Debatte stehen oft die vermuteten Beschäftigungseffekte: Die einen befürchten Arbeitsplatzabbau, die anderen erwarten positive Wirkungen. Neu an dieser Studie ist, dass jenseits dieser – eher theoretischen – Überlegungen tatsächliche Reaktionen auf das umstrittene Reforminstrument beobachtet wurden:

■ Eine empirische Analyse des betrieblichen Einstellungsverhaltens jeweils vor und nach den Gesetzesänderungen von 1996 und 1999 bestätigt bisherige Untersuchungen auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene.

■ Die Variation der Schwellenwerte im deutschen Kündigungsschutzrecht hat weder die Zahl der Einstellungen noch die Zahl der Kündigungen messbar verändert. Deshalb kann ein signifikanter

Einfluss auf das Beschäftigungsniveau bzw. die Arbeitslosigkeit nicht nachgewiesen werden.

■ Die Ausgestaltung des Kündigungsschutzes ist für den Arbeitsmarkt trotzdem relevant: Sie beeinflusst möglicherweise die Struktur der Beschäftigung ebenso wie die Flexibilität der Betriebe.

Einem ganz anderen Thema – das aber zunehmend an Bedeutung gewinnt – widmet sich der IAB-Kurzbericht Nr. 16 von Marita Jacob: „**Bildungspolitik: Hält ‚doppelt gemoppelt‘ wirklich besser?**“ Bei ihrer Analyse von Mehrfachausbildungen in Deutschland kommt die Autorin „in aller Kürze“ zu folgenden Ergebnissen:

■ Viele Jugendliche und junge Erwachsene absolvieren gegenwärtig mehr als eine Ausbildung.

■ Zweitausbildungen sind zu einem großen Teil berufsnahe Höherqualifizierungen, so dass man eher von zielgerichteten „Ausbildungskarrieren“ als von regellosen „Ausbildungscollagen“ sprechen kann.

■ Diese Mehrfachausbildungen verstärken allerdings vorhandene Unterschiede in der Bildungsgeschichte, der sozialen Herkunft oder dem Geschlecht.

■ Ein hoch differenziertes System, das so komplexe Ausbildungswege begünstigt, kann aber auch individuellen Wünschen besser gerecht werden.

■ Entsprechende sozialpolitische Regelungen, Anreize und Unterstützungen sind noch zu entwickeln, damit die (theoretischen) Möglichkeiten chancengleich genutzt werden können.

Hier noch einige – häufig nachgefragte – Kurzbericht-Titel des Jahrgangs 2004, die alle als Volltext-Dateien im Internet abrufbar sind:

Alexander Kritikos, Frank Wießner: Existenzgründungen: Die richtigen Typen sind gefragt. KB Nr. 3
Elke J. Jahn, Alexandra Windsheimer: Personal-Service-Agenturen – Teil I: In der Fläche schon präsent; Teil II: Erste Erfolge zeichnen sich ab. KB Nr. 1 und Nr. 2

Johann Fuchs, Brigitte Weber (2004): Frauen in Ostdeutschland: Erwerbsbeteiligung weiterhin hoch. KB Nr. 4

Hans-Uwe Bach, Susanne Koch, Eugen Spitznagel

Publikationen

(2004): Politiksimulationen. Was würde eine andere Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik bringen? KB Nr. 7

Eugen Spitznagel, Susanne Wanger: Arbeitszeitpolitik: Mit längeren Arbeitszeiten aus der Beschäftigungskrise. KB Nr. 10

Helmut Rudolph: Arbeitsmarkt-Reformen 2005: Aktualisierte Schätzungen zum Start von ALG II. KB Nr. 11

Elmar Hönekopp, Kristine Langenbucher, Ulrich Walwei: EU-Osterweiterung. Aufholprozess mit Chancen und Risiken. KB Nr. 12

Die **„Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung“** (ZAF) ist ein Forum für die einschlägige Wissenschaft auf diesem Gebiet – mit einem klaren, empirisch und multidisziplinär ausgerichteten Profil. Es soll die deutschsprachige Forschung bündeln, den Blick in die Ferne nicht verlieren und aus der Ferne auch selbst gesehen werden. Zuletzt ist die Ausgabe **2/2004** mit folgenden Aufsätzen erschienen:

Felix Büchel, Markus Pannenberg: Berufliche Weiterbildung in West- und Ostdeutschland. Teilnehmer, Struktur und individueller Ertrag.

Christian Pfeifer: Fairness und Kündigungen. Eine theoretische und empirische Analyse.

Uwe Blien u.a.: Typisierung von Bezirken der Agenturen für Arbeit.

Mit dem **„IAB-Glossar Englisch“** setzt das IAB eine bewährte Tradition fort: Bereits in 6. Auflage ist im November 2004 ein neues Wörterbuch erschienen mit Fachbegriffen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es soll deutschen Forschern

den Zugang zu englischsprachiger Literatur erleichtern und ausländischen Forschern beim Lesen der deutschen Texte helfen.

Heinz Werner, Roger Bennett, Ingeborg König, Karen Scott-Leuteritz: Begriffe und ihre Verwendung rund um den Arbeitsmarkt. Englisch-Deutsch/Deutsch-Englisch.

Die Buchreihe des IAB **„Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“** umfasst ebenso Dissertationen wie die Dokumentation von Tagungen oder umfangreiche Projektberichte. Zurzeit wird ein Relaunch der Reihe vorbereitet.

Elmar Hönekopp, Rolf Jungnickel, Thomas Straubhaar (Hrsg.) (2004): Internationalisierung der Arbeitsmärkte. BeitrAB 282

Günther Schmid, Markus Gangl, Peter Kupka (Hrsg.) (2004): Arbeitsmarktpolitik und Strukturwandel: Empirische Analysen (Kontaktseminar 2003 Berlin). BeitrAB 286

Externe Publikationen von IAB-Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern

Jutta Allmendinger (2004): Verschenkte Chancen. Handlungsspielräume für die Bildungspolitik. In: Internationale Politik, Jg. 59, Nr. 5, S. 58–66.

Wolfgang Ludwig-Mayerhofer, Hermann Gartner, Jutta Allmendinger (2004): Allocation of money in couples. Inequality lost? In: European Societies (im Druck).

Marco Caliendo, Elke J. Jahn (2004): Verbleibsquote ein Controlling-Indikator für den Eingliederungserfolg von ABM! In: Zeitschrift für Evaluation, H. 1, S. 51–69.

Elke J. Jahn (2004): Employment at will versus employment against will? In: Industrielle Beziehungen. Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management, Jg. 11, H. 3, S. 77–102.

Uwe Jirjahn, Gesine Stephan (2004): Gender, Piece Rates and Wages. Evidence from matched employer-employee data. In: Cambridge Journal of Economics, Vol. 28, No. 5, S. 683–704.

Elmar Hönekopp (2004): Eastern Enlargement, Labour Market and Potential Labour Migration (with special respect to border regions). In: The Inter-University Committee on International Migration

(Hrsg.), The Rosemarie Rogers Working Paper Series. Cambridge/Mass. (im Druck).

Regina Konle-Seidl (2004): New Delivery Forms of Employment Services in Germany: A Mixed Public-Private Model. In: E.L.S. Sol, Mies Westerveld (Hrsg.), Contractualism in Employment Services: A Comparative Cross-Country Perspective. Amsterdam (im Druck).

Werner Eichhorst, Susanne Koch, Ulrich Walwei (2004): Wie viel Flexibilität braucht der deutsche Arbeitsmarkt? In: Wirtschaftsdienst, Jg. 84, Nr. 9, S. 551–556.

Corinna Kleinert (2004): FremdenFeindlichkeit. Einstellungen junger Deutscher zu Migranten. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.

Marita Jacob (2004): Mehrfachausbildungen in Deutschland: Karriere, Collage, Kompensation? Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.

Bettina Bangel, Christian Brinkmann, Axel Deeke (2004): Evaluation von Arbeitsmarktpolitik. In: R. Stockmann (Hrsg.), Evaluationsforschung: Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder. Sozialwissenschaftliche Evaluationsforschung Nr. 1, S. 309–341. Opladen: Leske und Budrich.

Thomas Bauer, Stefan Bender (2004): Technological Change, Organizational Change and Job Turnover. In: Labour Economics, Vol. 11, No. 3, S. 265–291.

Thomas Hinz, Hermann Gartner (2004): Geschlechtsspezifische Lohnunterschiede in Branchen, Berufen und Betrieben. In: Zeitschrift für Soziologie (im Druck).

Peter Mertens, Susanne Rässler (Hrsg.) (2005): Prognoserechnung, 6. überarbeitete Auflage. Heidelberg: Physika.

Susanne Rässler (2004): Data Fusion: Identification Problems, Validity, and Multiple Imputation. In: Austrian Journal of Statistics, Vol. 33, Nr. 1/2, S. 153–171.

Rainer Schnell, Tobias Bachteler, Stefan Bender (2004): A toolbox for record linkage. In: Austrian Journal of Statistics, Vol. 33, Nr. 1/2, S. 125–133.

Lutz Bellmann, Holger Alda (2004): Betriebliche Personal- und Beschäftigungspolitik zwischen Flexibilität und Stabilität. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 57, H. 5, S. 255–261.



Forschungs-Informations-System

Teamarbeit für wissenschaftliche Politikberatung

Im Dezember 2001 wurde vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) das Projekt „Forschungs-Informations-System Verkehr, Städtebau, Raumordnung, Wohnungswesen und Aufbau Ost“ (kurz „FIS“) ins Leben gerufen. Es hat das Ziel, zu wichtigen und aktuellen Fragen der politischen Handlungsfelder des Ministeriums aktuelle Forschungsergebnisse zu sammeln, nutzergerecht aufzubereiten und über das Internet in übersichtlicher Form zu präsentieren.

Am FIS sind siebzehn Einzelprojekte beteiligt: fünfzehn fachverantwortliche „Auswertebereiche“, die an renommierten Forschungsinstituten angesiedelt und für die Bearbeitung eines jeweils abgegrenzten Themengebiets zuständig sind. Dazu kommen das Teilprojekt „Technische Koordination“ (Bereitstellung der Hard- und Software) am Fraunhofer Institut Informations- und Datenverarbeitung und das „Qualitative Wissensmanagement“ (Koordination und Konzeption) am Fraunhofer Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung (ISI).

Neue Wege zu mehr Wissen

Das FIS ...

- ... behandelt aktuelle Fragestellungen aus der politischen Praxis;
- ... wertet wissenschaftliche Arbeiten aus den Bereichen Mobilität, Verkehr, Städtebau, Raumentwicklung, Bau- und Wohnungswesen und Aufbau Ost aus;
- ... sorgt für die zeitnahe Bereitstellung aktueller, vertrauenswürdiger und überprüfbarer Forschungsergebnisse durch wissenschaftliche Organisationen;
- ... bietet vom Nutzer beeinflussbare Themengebiete auf unterschiedlichen Detailebenen, die über verschiedene Suchstrategien zugänglich sind;
- ... stellt seinen Nutzern aktuell rund 11300 Einträge mit über 40000 Verknüpfungen zu den verschiedensten Sachgebieten zur Verfügung (davon etwa 400 Wissenslandkarten und 3000 Syntheseberichte).

Der Beitrag des IAB

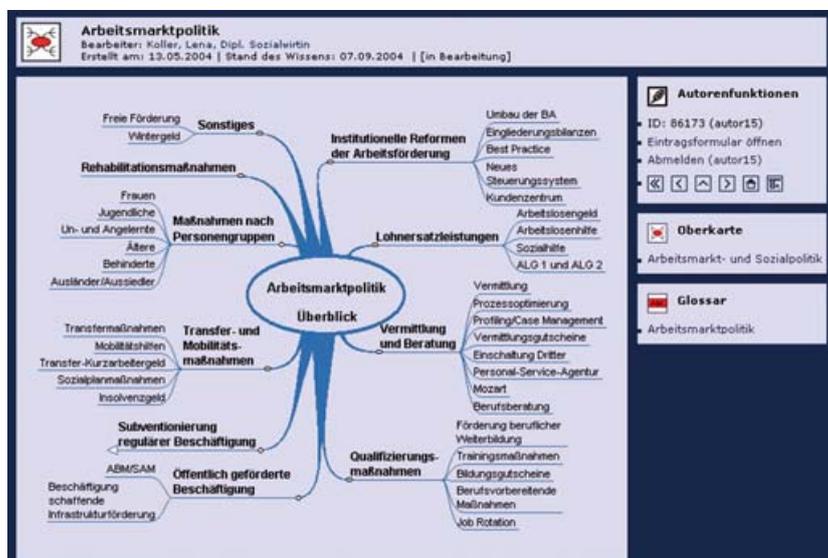
Als eines von derzeit siebzehn am FIS beteiligten Forschungsinstituten bearbeitet das IAB den Themenbereich „Aufbau Ost – Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik“.

Im Mittelpunkt stehen die Teilbereiche:

- Arbeitslosigkeit,
- Beschäftigung,
- Arbeitsmarktpolitik,
- Hartz-Gesetze und
- Beschäftigungspolitik.

In der Sozialpolitik geht es um die Aufbereitung von Forschungsarbeiten zu folgenden Teilgebieten:

- Rentenpolitik,
- Gesundheitspolitik,
- Bildungspolitik,
- Familien- und Bevölkerungspolitik sowie die demografische Entwicklung.



Rentenpolitik: Einkommenssituation ost- und westdeutscher Rentner heute
Erstellt am: 22.04.2004 | Stand des Wissens: 09.09.2004

Bearbeiter: Windhövel, Kerstin C. M., Dr., Volkswirtin M.A.

Der Angleichungsprozess der Renten

Seit den Jahren der Wiedervereinigung hat sich die "verfügbare Eckrente" in den neuen Bundesländern mehr und mehr an die Werte der alten Bundesländer **angepasst**. Im Jahr 1990 betrug der verfügbare Anteil der Eckrente in Ostdeutschland im Vergleich zu Westdeutschland nur etwa 40 Prozent. Bis zum Jahr 2003 stieg dieses Verhältnis auf 88 Prozent an. Innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung ist die Angleichung damit erheblich weiter fortgeschritten als bei den Löhnen und Gehältern mit einer Differenz von etwa 20 Prozent.

Die folgende Grafik verdeutlicht dies:

Abb. 1: Ost-West-Vergleich der verfügbaren Eckrenten, absolut und relativ (Grafik zum Vergrößern bitte anklicken)
Quelle: [Reim04, S. 5]

Autorenfunktionen

- ID: 82575 (autor15)
- Eintragsformular öffnen
- Abmelden (autor15)

Wissenslandkarten

- Rentenpolitik

Publikationen

- [Reim04] Die Rentenversicherung im Ost-West-Vergleich

Weiterführende Literatur

- [Reim03] Die Rentenentwicklung in den alten und neuen Bundesländern [VOR02a] Stellungnahme des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger vom 14. November 2002 anlässlich der Anhörung zum Antrag der Fraktion der PDS "Angleichung des aktuellen Rentenwertes Ost an West"

Besonderes Augenmerk bei der Auswertung aktueller Forschungsberichte und Dokumentationen liegt dabei auf der Entwicklung in Ostdeutschland. Insbesondere interessieren die Arbeitsmarktprobleme in den neuen Bundesländern sowie Ost-West-Vergleichsstudien, Studien zur Auswirkung demografischer Entwicklungen und zur Entwicklung und Finanzierbarkeit der Sozialsysteme.

Als Kernstück des FIS stellen so genannte „Syntheseberichte“ die wichtigsten Forschungsergebnisse und -theorien zusammen. Für die politische Beratungsarbeit ist dabei eine Pro- und Contra-Darstellung ohne Bewertung von ausschlaggebender Bedeutung.

Im FIS werden sowohl spezielle Anfragen des BMVBW zeitnah bearbeitet als auch generell ein breites und zugleich tiefes Wissen zur Verfügung gestellt. Der Nutzer ist in den Prozess der Themenauswahl integriert, da ihm innerhalb des Systems die Möglichkeit geboten wird, Kommentare und Anregungen als Feedback zu geben.

Zu den Aufgaben des IAB gehören vor allem die Sichtung, Aufbereitung und Einbettung aktueller Forschungsberichte, Dissertationen oder wissenschaftlicher Analysen in einen gesamtpolitischen Kontext. Dies geschieht vor allem durch Strukturierung des Wissens mit so genannten MindMaps, die Bereitstellung fundierter Informationen in verständlicher Form innerhalb der Syntheseberichte und durch die „Verlinkung“ einzelner Informationsbausteine.

Die Projektarbeit wird eng abgestimmt mit dem Forschungsbereich 1 des IAB „Arbeitsmarkt- und Sozi-

politik“ (FB 1), mit der „Koordination der Evaluationsforschung“ und dem Servicebereich „Dokumentation und Bibliothek“ (SB DOK). Dabei fließen auch die empirischen Befunde des FB 1 zu den Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in die Syntheseberichte ein. Die Datenbanken des SB DOK liefern umfangreiche Literatur- und Forschungsinformationen zu allen Aspekten des ostdeutschen Arbeitsmarktes. Außerdem bietet die Mitarbeit des Forschungsbereichs „Regionale Arbeitsmärkte“ am „Fortschrittsbericht“ über Ostdeutschland empirisch gesicherte Erkenntnisse, die in das FIS integriert werden können.

Unmittelbarer Nutzen für die Politikberatung

Das FIS enthält kompakte und vernetzte Informationen aus Syntheseberichten, Publikationen und Reviews, über daran beteiligte Institutionen und Autoren bis hin zu nicht urheberrechtlich geschützten Originaldokumenten zum Download. Dies ist derzeit einzigartig in Deutschland.

Die visuelle Aufbereitung der Informationen erleichtert zudem die schnelle Informationsbeschaffung. Und die Vielzahl von „Links“ eröffnet komfortable und leicht nachvollziehbare Übergänge zu anderen Wissensgebieten. Das angeschlossene Glossar erläutert außerdem viele Fachbegriffe, was für die Anwendung des FIS in der Politikberatung ebenfalls nützlich ist.

Derzeit haben zwar nur Mitarbeiter/innen des Ministeriums und der beteiligten Institute Zugang zum FIS. Eine Ausweitung des Nutzerkreises ist jedoch geplant.

Weitere Informationen über das FIS sowie eine „Guided Tour“ durch das FIS sind auf der FIS-Homepage: <http://fis.server.de> – über den Link „Über FIS“ – auch ohne Nutzerkennung abrufbar.

Die Autorinnen



Lena Koller ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Projekt „FIS“ am IAB.



Dr. Kerstin Windhövel ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Projekt „FIS“ am IAB.

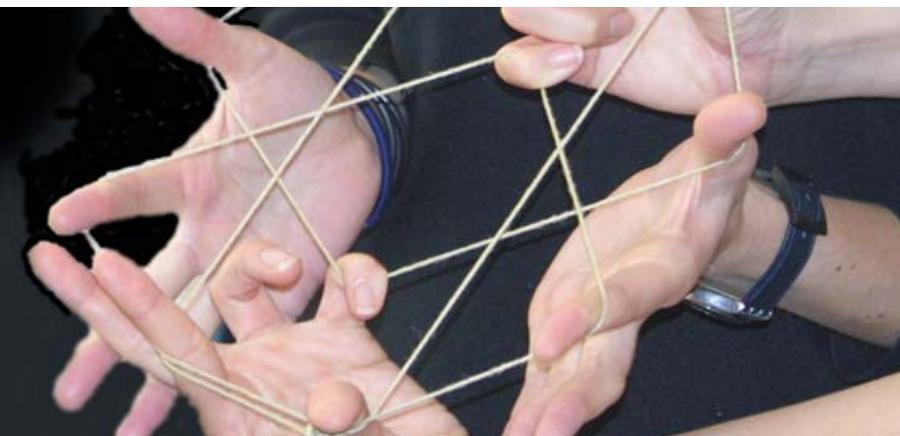
Informationen

lena.koller@iab.de
kerstin.windhoevel@iab.de

IAB regional

Neues Forschungsnetz geknüpft

Global denken, lokal handeln – nach diesem Leitgedanken wurden in Deutschland auch die Arbeitsmarktpolitik und die Steuerungsprozesse in der Bundesagentur für Arbeit neu ausgerichtet. Damit steigt tendenziell die Nachfrage nach wissenschaftlich fundierten Informationen, die zur Lösung der Probleme vor Ort beitragen können.



Das IAB hat darauf mit der Errichtung eines regionalen Forschungsnetzes reagiert.

Ziel ist, durch die gemeinsame länderübergreifende Zusammenarbeit regionale Besonderheiten zu erforschen und die regionalen Unterschiede wichtiger Kenngrößen für Wirtschaft und Arbeitsmarkt zu erklären. Dabei wird ein interdisziplinärer Ansatz verfolgt, was sich auch in der personellen Zusammensetzung des Forschungsnetzes spiegelt. Neben der Arbeit an gemeinsamen Projekten berät und unterstützt jeder Knoten im Forschungsnetz seine Regionaldirektion mit wissenschaftlichen Analysen.

Obwohl noch nicht alle Stellen besetzt sind, ist die Zusammenarbeit im Netz schon erfolgreich angelaufen. In einem ersten netzübergreifenden Projekt „Vergleichende Analyse von Länderarbeitsmärkten (VALA)“ wird mit einem hoch standardisierten Ansatz die regionale Beschäftigungsentwicklung untersucht. Es ist schon weit fortgeschritten. Hierbei wird die Beschäftigung auf verschiedenen regionalen Ebenen – Bundesländern, Kreisen und Siedlungsstrukturtypen – in Abhängigkeit von Einflussfaktoren wie der Branchen- oder der Qualifikationsstruktur analysiert. Und es werden Standorteffekte ermittelt, die es in einem späteren Projekt zu prüfen gilt. Dabei haben sich bereits interessante Befunde ergeben, die für jedes Bundesland einzeln interpretiert und präsentiert werden sollen.

In der nächsten Ausgabe des IAB Forum werden wir das regionale Forschungsnetz, seine Entstehung, seine Besetzung und seine Aktivitäten näher vorstellen.

Der Autor



PD Dr. Uwe Blien ist Leiter des Forschungsbereichs 5: Regionale Arbeitsmärkte im IAB.

Für weitere Informationen

uwe.blien@iab.de

Regionale Unterschiede im Einkommen, in der Betroffenheit von Arbeitslosigkeit und damit auch in den Lebensverhältnissen zeigen sich schon lange in Deutschland – trotz massiver staatlicher Transferleistungen. Diese Unterschiede sind auf allen Ebenen zu finden, zwischen Nord und Süd, zwischen Ost und West. Aber auch innerhalb von Bundesländern treten sie zutage.

Mit der Verabschiedung des Job-AQTIV-Gesetzes wurde die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland stärker an regionalen Gegebenheiten orientiert. Parallel dazu hat die Bundesagentur für Arbeit ihre Steuerungsprozesse weiter dezentralisiert. Um dem dadurch entstandenen zusätzlichen Bedarf an wissenschaftlich fundierter Analyse und Beratung gerecht zu werden, wurde die Regionalforschung des IAB durch die Einrichtung eines Forschungsnetzes gestärkt. Es fußt auf den schon existierenden Kapazitäten der früheren Landesarbeitsämter. Die Forschungseinheiten des regionalen Netzes sind in den Regionaldirektionen der BA untergebracht und werden von dem eigens dafür eingerichteten „Regionalbüro“ im IAB koordiniert.

Presse

„Es gibt in Deutschland nicht nur neue Zumutbarkeitsregeln für Arbeitslose, sondern auch für Beschäftigte“

Beim IAB-Medienecho stehen im Jahr 2004 die Themen Arbeitszeit, Arbeitslosengeld II, Kündigungsschutz und Ich-AG im Vordergrund. Die Entwicklung des Arbeitsmarkts gehört als Dauerbrenner ebenfalls zu den Top-Five. Viel Aufmerksamkeit finden aber auch die Wechselwirkungen zwischen der Arbeitsmarktpolitik und bildungspolitischen Fragen.

Hier eine kleine Auswahl an Zitaten aus dem letzten Halbjahr:

[Deutschlandfunk]

„Wir haben eine sehr differenzierte Arbeitszeit in Deutschland, nicht nur, was die Flexibilisierung betrifft, sondern auch nach Branchen.“

Eugen Spitznagel im Deutschlandfunk am 29.7.2004

[ZDF heute]

„Deutschland ist im europäischen Vergleich keineswegs ‚Freizeitweltmeister‘, wie in den Medien oft behauptet wird.“

IAB-Kurzbericht 10/2004 von Eugen Spitznagel und Susanne Wanger, zitiert von heute.t-online.de am 8.8.2004

[Stuttgarter Zeitung]

„Viele gewinnen durch Hartz IV – nicht zuletzt sozial Schwache“

Jutta Allmendinger in der Stuttgarter Zeitung vom 11.9.2004

[Frankfurter Allgemeine Zeitung]

„Insbesondere beim Start von ALG II ist also mit Risiken zu rechnen: Die Ausgangsbelastung Anfang 2005 wird sich gegenüber den bisherigen Erwartungen erhöhen.“

IAB-Kurzbericht 11/2004 von Helmut Rudolph, zitiert in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 28.9.2004

[stern]

„Es gibt in Deutschland nicht nur neue Zumutbarkeitsregeln für Arbeitslose, sondern auch für Beschäftigte.“

Ulrich Walwei im Stern vom 7.10.2004

[SPIEGEL ONLINE]

Sowohl die Lockerung des Kündigungsschutzes Mitte der neunziger Jahre als auch seine Verschärfung 1999 hätten „weder auf die Zahl der Einstellungen noch auf die Zahl der Kündigungen einen messbaren Einfluss“ gehabt, heißt es darin. „Deshalb ist ein signifikanter Einfluss auf das Beschäftigungsniveau und die Arbeitslosigkeit ebenfalls auszuschließen.“

IAB-Kurzbericht 15/2004 von Stefan Bender et al., zitiert von SPIEGEL ONLINE am 20.10.2004

[FOCUS MONEY]

Elke Jahn, Arbeitsmarktexpertin beim Nürnberger Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), kommt zu dem Schluss, dass „eine noch so konsequente Reform des Kündigungsschutzes die deutsche Massenarbeitslosigkeit nicht beseitigen kann.“

FOCUS MONEY vom 5.8.2004

[dpa]

„Wer bisher Arbeitslosenhilfe bekommt, künftig aber kein Arbeitslosengeld II, kann die Ich-AG verlockend finden.“

Frank Wießner zur Deutschen Presse-Agentur am 11.8.2004

[DIE ZEIT]

„Der Gesetzgeber wäre gut beraten, wenn er da schleunigst etwas tun würde“, meint denn auch Frank Wießner, Gründungsexperte am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg. Zumindest über minimale Hürden gegen Missbrauch denkt nun auch das Bundeswirtschaftsministerium nach.

DIE ZEIT vom 12.8.2004

[Handelsblatt]

„Tatsächlich stellen wir fest, dass der Anteil der Ausbildungsabsolventen unter den Arbeitslosen in

jüngster Zeit steigt ... In konjunkturell angespannten Zeiten liegt es für Unternehmen vielfach nahe, ihre Auszubildenden nicht zu übernehmen – denn sie müssen nicht gekündigt werden.“

Hans Dietrich im Handelsblatt vom 5.8.2004

[die tageszeitung]

„Das gegliederte Schulsystem sortiert zu viele aus, die von Talent und Interesse her ohne weiteres auf den Hochschulen erfolgreich sein könnten ... Wir haben in Deutschland eine institutionalisierte Hemmschwelle – das Schulsystem.“

Jutta Allmendinger in der tageszeitung vom 15.9.2004

[FOCUS]

„FOCUS: Würde eine Ausbildungsplatzabgabe helfen?“

Allmendinger: Auf keinen Fall. Die Ausbildungswilligkeit der Unternehmen würde nicht beeinflusst. Dafür aber entstünde ein bürokratischer Wasserkopf. Die Folge: höhere Kosten. Eine Abgabe würde enorme organisatorische Probleme mit sich bringen. Eine feste Quote für alle Betriebe und Branchen beispielsweise wäre Unsinn. Oder wollen wir Betriebe in einer Branche zur Ausbildung zwingen, in der die Lehrlinge später keine berufliche Zukunft haben?“

FOCUS vom 15.3.2004

[Deutschlandradio]

„Ohnehin ist meines Erachtens die Vorstellung ganz abwegig, dass Löhne nur hinreichend flexibel sein müssten, um alle Arbeitsmarktprobleme geringqualifizierter zu lösen.“

Jutta Allmendinger im Deutschlandradio am 19.8.2004

[Süddeutsche Zeitung]

„Die PSA hatten ein großes Problem: Sie sind in der Zeit eines schrumpfenden Leiharbeitsmarktes gestartet.“

Elke Jahn in der Süddeutschen Zeitung vom 8.6.2004

IABFORUM AUSGABE 1/05

DAS MAGAZIN DES INSTITUTS FÜR ARBEITSMARKT- UND BERUFSFORSCHUNG DER BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
Weddigenstraße 20–22
90478 Nürnberg