

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Dieter Mertens

Zur Situation der Arbeitsmarktforschung in der
Bundesrepublik

Juli 1968

3

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

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

Hinweise für Autorinnen und Autoren

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

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

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

Herausgeber

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

Begründer und frühere Mitherausgeber

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

Redaktion

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

Rechte

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

Herstellung

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

Verlag

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

Bezugsbedingungen

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

Zitierweise:

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

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

Zur Situation der Arbeitsmarktforschung in der Bundesrepublik

Dieter Mertens

Die Möglichkeiten der Prognose von Arbeitsmarktverhältnissen sind abhängig von: dem Forschungsaufwand, dem Grad der Koordination der Wissenschaftspolitik, der Entwicklung von weitreichenden Forschungsplänen (wie sie in den Naturwissenschaften üblich sind), der Menge und Qualität der zur Verfügung stehenden Informationen und der Effizienz der Informationsverarbeitung, der Arbeitsfähigkeit zentraler Dokumentationseinrichtungen, der Leistungsfähigkeit der Forschung in benachbarten und ergänzenden Disziplinen und der Bemühung um eine wirksame Forschungsauswertung. Viele dieser Voraussetzungen sind in der Bundesrepublik noch lange nicht ausreichend gegeben. Die Schaffung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung durch die Bundesanstalt ist ein wichtiger erster Schritt, kann aber alleine nicht ausreichen, wenn die Erwartungen, die die Gesellschaft heute an die Berufsvoraussage richtet, bereits in absehbarer Zeit weitgehend erfüllt werden sollen.

Zwischen dem, was die Gesellschaft mit viel Berechtigung von der Politik und diese wieder von der Wissenschaft an Zukunftsaussagen über den Arbeitsmarkt fordern und dem, was Politik und Wissenschaft in dieser Hinsicht gegenwärtig effektiv leisten können, besteht eine erhebliche Diskrepanz. Es hat wenig Sinn, diese Diskrepanz durch eine Fülle spekulativer Behauptungen zu überspielen. Wichtiger ist es, die einzelnen Faktoren, die zu der bestehenden Forschungslücke beigetragen haben und weiter beitragen, zu identifizieren und auf Abhilfe zu sinnen. Es muß zumindest möglich sein, vorauszusagen, wann eine bestimmte geforderte Voraussage in einem Maße abgestützt werden kann, daß sie als Entscheidungsgrundlage dienen darf. Dem vielbesprochenen „technologischen Rückstand“ der Bundesrepublik (und anderer Länder) gegenüber den USA in den Naturwissenschaften analog besteht ein Nachholbedarf auch in den Geistes- und Sozialwissenschaften. Er beruht hier auf den gleichen Ursachen wie dort: u. a. darauf, daß das gesellschaftliche Management der Forschung unzureichend organisiert und kooperiert und langsam reagiert. Da es einerseits nicht Aufgabe der Bundesanstalt sein kann, sich einen gigantischen Forschungsapparat zuzulegen, der sämtliche, an anderer Stelle versäumte Aufgaben der Zukunftsforschung bearbeitet, da aber andererseits, wie schon in den „Rahmenvorstellungen“ deutlich gemacht¹⁾, die Möglichkeiten der Arbeitsmarktforschung nicht unabhängig von dem Stand der Zukunftsforschung auf vielen anderen Gebieten sind, sei es gestattet, daß an dieser Stelle einmal einige notwendige Rahmenbedingungen für einigermaßen verlässliche Arbeitsmarktprognosen erörtert werden.

Die erste Bedingung betrifft den *Aufwand für* die Forschung. Der Beitrag der Bundesanstalt, der

zum Aufwand für die Arbeitsmarktforschung in der Bundesrepublik geleistet wird, wird in den nächsten Jahren hoch sein, aber der gesamte Aufwand, der in der Bundesrepublik für Arbeitsmarktforschung seitens der öffentlichen Hände bereitgestellt wird, ist nicht nur unverhältnismäßig niedrig im Vergleich zu den USA, sondern auch wesentlich geringer als in Ländern wie Frankreich oder Schweden. Das darf nicht so bleiben.

Zweitens mangelt es an der *Koordination* der Forschung. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung hat sich deshalb auch Koordinationsaufgaben gestellt. Ohne sehr viel Verständnis und Bereitwilligkeit zahlreicher anderer Instanzen, den Bedürfnissen der Zeit zu folgen, ist diese Aufgabe schwer zu lösen; denn die insgesamt geringen Mittel für Arbeitsmarktforschung in den öffentlichen Haushalten sind noch so auf die Etats vieler Bundes- und Länderministerien verteilt, daß jedes Ressort im wesentlichen jährlich gerade eine Erhebung oder Untersuchung finanzieren kann. Ließen sich über die einzelnen Forschungsinitiativen Abstimmungen erzielen, so könnte der Gesamtbetrag ökonomischer eingesetzt werden; eine größere Zahl wissenschaftlicher Aussagen pro Jahr wäre möglich. Bislang aber noch wird eine tagespolitisch bedeutsame Frage in der Regel gleichzeitig von mehreren Auftraggebern unterschiedlichen Forschungseinrichtungen vorgelegt (oft ohne daß dies ein sehr öffentlicher Vorgang wäre), während die nächstwichtigen Fragen unbearbeitet bleiben. Koordinationseinrichtungen für die naturwissenschaftlichen Forschungen sind beim Bundesminister für wissenschaftliche Forschung im Entstehen, auf dem Gebiet sozialwissenschaftlicher Fragestellungen ist Ähnliches noch nicht der Fall.

Es fehlt eben — dies sei ein *dritter* Punkt — an einem Gesamtkonzept für die wissenschaftliche Arbeit, einer *Forschungsstrategie*, die der koordi-

¹⁾ „Mitteilungen“ Heft 1, S. 5 (Ziff. 3)

nierten Auftragsvergabe verbindlich zugrunde zu legen wäre. Die einzelnen Untersuchungen und Gutachten, die ja doch veranlaßt werden, um der politischen Entscheidung als Grundlage zu dienen, nehmen daher selten aufeinander Bezug, bauen selten logisch aufeinander auf. Ihr Wert für die politische Richtlinienfindung ist infolgedessen häufig sehr gering.

Das hat natürlich auch, *viertens*, damit zu tun, daß es an der *Kompatibilität der politischen Absichten*, die die Auftraggeber verfolgen, häufig mangelt. Es gibt keinen allgemeinverbindlichen Katalog, der beschreibt, welche Absichten in welcher Reihenfolge Vorrang voreinander haben, z. B.: berufliche Mobilität, betriebliche Mobilität regionale Mobilität, Erhaltung des Bevölkerungsstandes, Einkommensmaximierung usf., alles Ziele, die zwar allgemein gefordert, aber nicht auf ihre Verträglichkeit miteinander abgestimmt werden. Entsprechend konkurrieren auch die wissenschaftlich erarbeiteten Materialien für diese oder jene politische Grundeinstellung miteinander, mit dem Ergebnis, daß derjenige, der Politik in Verwaltungsakte umzusetzen hat, verwirrt bleibt.

Eine andere, die *fünfte* Bedingung für eine effiziente Arbeitsmarktforschung, betrifft Art, Zahl und Greifbarkeit der, *Ausgangsinformationen*. Die traditionelle deutsche Statistik ist nicht auf die Erfordernisse der Arbeitsmarktforschung ausgerichtet, was nicht wundernehmen kann, wenn man bedenkt, daß zu der Zeit, als die heute periodisch wiederkehrenden Statistiken in ihren Einzelheiten festgelegt wurden, von Arbeitsmarktforschung oder gar -prognose noch keine Rede war. Zukunftsaussagen sind zu gewichtigen Teilen auch abhängig von tiefreichenden Kenntnissen über die Gegenwart und über Zustände der Vergangenheit (damit tendenzielle Veränderungen beschrieben werden können), wie sie oft nicht zur Verfügung stehen; aber sie bedürfen nicht nur vermehrter, sondern auch völlig neuartiger und anders angeordneter Informationen. Es wurde hier²⁾ bereits darauf hingewiesen, daß die herkömmliche Berufsklassifikation für die Beschreibung der Beschäftigungsaussichten aufgrund einzelner Ausbildungswege nicht geeignet ist. Aber mit einer Umwandlung der Aggregation wäre nur ein erster Schritt getan. Hinzukommen müssen breiteste Informationen über ausgeübte Tätigkeiten und wahrgenommene Funktionen, die vom Berufsbegriff ganz unabhängig sind. Nur so können wieder Rückschlüsse auf die erforderliche Verteilung verschiedener Ausbildungsmethoden, -ziele und -wege gezogen werden. Die Änderung einmal eingeführter Statistiken oder gar die Einführung neuer Statistiken ist ein sehr langwieriger Prozeß. Aber auch die bereits vorhandenen

Informationen über die Vergangenheit bedürfen moderner Verfahren und Einrichtungen für die Speicherung und Verarbeitung, bis sie rasch und optimal seitens der Forschung ausgewertet werden können. Aufwendige „Datenbanken“ werden einzurichten sein.

Das gleiche gilt (*sechstens*) für die systematische *Dokumentation* von Informationen, die nicht in Zahlen auszudrücken sind, also vor allem für Bücher, Schriften, Dokumente, Mitteilungen, die aus den verschiedensten Forschungsdisziplinen in ununterbrochener breiter Flut zur Auswertung unter Arbeitsmarktaspekten drängen. Ohne großangelegte Dokumentationssysteme wird es z. B. gleichsam immer mehr zum Zufall, welche wichtigen amerikanischen Forschungsergebnisse hierzulande zur Kenntnis genommen und eingearbeitet werden und welche — vielleicht wichtigere — nicht.

Siebtens: Arbeitsmarktforschung hat noch erhebliche *Methodenprobleme* zu lösen. Sie befindet sich noch durchaus — wie jede Zukunftsfor schung — in dem Stadium, in dem sich die Medizin befand, als man erstmals Anatomie betrieb. Erhebliche Anstrengungen waren nötig, bis die Medizin von da aus ihren heutigen Stand in der Diagnostik und Therapeutik erreichte. Arbeitsmarktforschung hat es mit einem äußerst vielschichtigen Untersuchungsgegenstand zu tun: mit der Zusammensetzung der menschlichen Gesellschaft nach einer Unzahl einzelner Merkmale. Dabei tritt das Konsistenzproblem auf, das den Zusammenhang zwischen einer Einzelheit und einer übergeordneten Gesamtheit angeht. So wie niemand zwei Gutachten zugleich für wahr halten würde, von denen das eine behauptet, der Anteil der weiblichen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung steige, während das andere eben dies auch für die männliche Bevölkerung postuliert, oder so wie unmittelbar einsichtig ist, daß nicht alle Bundesländer gleichzeitig ihren Anteil am deutschen Sozialprodukt erhöhen können, so bleibt auch beispielsweise jede Vorausschätzung über den Bedarf an Elektroingenieuren so lange fragwürdig, als nicht geprüft ist oder nicht geprüft werden kann, ob das Ergebnis mit Vorausschätzungen über alle anderen Ausschnitte des Arbeitsmarktes in Einklang zu bringen ist. Deswegen bedarf es eines Gesamtmodells, um vertretbare Aussagen zu erarbeiten. Die Einzelprojektion ist zwar rascher herzustellen, vielleicht auch publizistisch interessanter, kann aber als Handlungsgrundlage nur selten empfohlen werden. Plant man auf lange Sicht echte Fortschritte in der Vorausschau, so müssen demzufolge erhebliche Kapazitäten für die mühselige und aufwendige Methodenarbeit an den Gesamtmodellen bereitgestellt werden.

Achte Bedingung für rasche Fortschritte in der Arbeitsmarktforschung ist die baldige Einrichtung

²⁾ In den „Rahmenvorstellungen“, Ziff. 29 (Mitteilungen Heft 1, S. 12)
— Vgl. auch den Aufsatz von F. Molle in diesem Heft.

analoger Forschungsstellen für diejenigen Untersuchungsgegenstände, die in wechselseitiger Abhängigkeit mit den Arbeitsmarktverhältnissen zu beurteilen sind. Vor Jahren wurde bereits ein zentrales Institut für Automationsforschung vorgeschlagen; es ist bis heute nicht zustande gekommen. Seit zwei Jahren wird auch bereits ein zentrales Forschungsinstitut für Berufsbildung diskutiert. Weiterhin benötigt die deutsche Futurologie einen großzügig ausgestatteten Forschungsapparat. Für die mittel- und langfristige Vorausschau der Wirtschaftsentwicklung bedürfen ferner die Wirtschaftswissenschaften eines soliden Unterbaus. Für die Prüfung sozialwissenschaftlicher Theorien fehlt eine zentrale Erhebungseinrichtung. Nur einige Partner der Arbeitsmarktforschung sind bereits vorhanden: die betriebswirtschaftliche Rationalisierungsforschung (RKW), die Bildungsökonomie (Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Berlin) und — in der Bundesanstalt selbst im Entstehen — die arbeitsbezogene psychologische Grundlagenforschung. Solange aber die Anstrengungen auch auf den anderen Gebieten nicht vervielfacht werden, sind die Aussagen der Arbeitsmarktforschung nur mangelhaft abzusichern.

An *neunter* Stelle sei schließlich noch darauf hingewiesen, daß auch die Forschungsauswertung schon jetzt (aber erst recht, wenn die Forschung selbst noch intensiviert wird, wie es ja wünschenswert ist) den Bedürfnissen von Politik und Wissenschaft, erst recht aber den Bedürfnissen der Verwaltung, nicht genügt. Gutachten und Untersuchungen sollen nicht nur vom jeweiligen Auftraggeber zur Kenntnis genommen und dann beiseite gelegt werden, falls sie ihren Zweck erfüllen sollen. Jedes Ressort und jede Behörde benötigen Planstellen für die systematische, eingehende und permanente Sichtung und Auswertung wissenschaftlicher Arbeitsergebnisse im Hinblick auf die eigene politische oder administrative Tätigkeit, und — last not least — auch die Forschung selbst benötigt spezielle Auswertungsabteilungen zur gegenseitigen Nutzung wissenschaftlicher Erkenntnisse.

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung wird im Rahmen seiner Möglichkeiten jährlich eine Anzahl spezifischer Forschungsaufgaben zu lösen haben, wie sie der Arbeitsbericht in diesen Heften beschreibt. Die Aufgabe des Instituts als zentrale und hierzulande bislang einzige Einrichtung für ein neues Forschungsgebiet kann sich aber darin nicht erschöpfen. Es ist ja nicht so, daß ein paar aktuell drängende Fragen, die möglichst gestern schon hätten beantwortet werden müssen, für die Gründungsentscheidung der Bundesanstalt ausgereicht hätten. Die Bundesanstalt will vielmehr die Grundlagen dafür schaffen, daß allgemein, permanent und langfri-

stig die Möglichkeit, Zukunftsaspekte in die Dienststellenarbeit einzubauen, Schritt für Schritt verbessert wird. Einzelanalysen, denen der Zusammenhang fehlt, haben nur eine Bedeutung auf kurze Sicht. Man muß sich darüber klar sein, daß die allgemeine Prognoseeignung des Arbeitsmarktes nicht dadurch zunimmt, daß mit herkömmlichen Verfahren unter den gewohnten Beschränkungen nur eine größere Zahl von Einzelvorausagen gegeben wird.

„Grundlage für die Grundlagenarbeit“ sind Überlegungen über die gegebenen Möglichkeiten und Grenzen und über die Voraussetzungen, die nötig sind, wenn diese Grenzen durchbrochen werden sollen. Die hier angegebenen Rahmenbedingungen für die Arbeitsmarktforschung sind nicht überall bewußt; also ist es erforderlich, sie zu nennen und für ihre Verbesserung zu plädieren. Das soll nicht heißen, daß nicht auch mit den vorhandenen Mitteln und unter den gegebenen Umständen Fortschritte erzielbar wären, wie sie ja schließlich in diesem Institut angestrebt werden. Die Schwächen der Situation dürfen jedoch realistischerweise über spezifischen wissenschaftlichen Fortschritten und über gewichtigen Einzelinitiativen, wie denen der Bundesanstalt, vorläufig noch keineswegs außer Betracht bleiben.

Prof. Gerhart *Bruckmann*, der Leiter des österreichischen Instituts für Arbeitsmarktpolitik³⁾, begann seine Ansprache bei der Eröffnungsfeier seines Instituts am 27.3. 1968 in Linz mit diesen Mahnungen:

„Die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit zwischen Politik und Wissenschaft steht außer Zweifel. Die sozioökonomischen Zusammenhänge in der Gesellschaft der Gegenwart und Zukunft sind so komplex geworden, daß eine Entscheidungsfindung ohne objektive Unterlagen kaum mehr möglich ist.

In der Einstellung zur Lösung von Problemen bestehen jedoch zwischen Politiker und Wissenschaftler gewisse Unterschiede. Für ersteren spielt der Zeitfaktor eine ungleich größere Rolle als für letzteren; während der Politiker an raschen Resultaten interessiert ist, zögert der Wissenschaftler. Ergebnisse aus der Hand zu geben, ehe sie nicht als wohlfundiert angesprochen werden können. Auch darf weder der Wissenschaftler in den Fehler verfallen, im Politiker nur den dogmatischen Parteimann zu sehen, noch der Politiker in den Fehler, die Möglichkeiten des Wissenschaftlers falsch einzuschätzen und von ihm fertige Patentlösungen für komplexe Probleme zu verlangen.“

Diese Bemerkungen gelten nicht nur für die Beziehungen zwischen Wissenschaft und Politik, sondern auch für die Beziehungen zwischen Wissenschaft und Gesellschaft überhaupt.

³⁾ Vgl. Heft 2 der „Mitteilungen“, S. 81.