

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Dr. Lutz Bellmann, Christian Brinkmann, Dr. Susanne Koch, Ulrike
Kress, Dr. Gerhard Kühlewind

Siebtens mittelfristiges Schwerpunktprogramm des IAB

33. Jg./2000

2

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 IABour 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>

Siebttes mittelfristiges Schwerpunktprogramm des IAB

Ziele und Aufgaben der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2001 – 2005

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*

Einleitung

1 Kurz- und langfristige Entwicklung des Arbeitsmarktes:
Analyse, Vorausschau, Politik

1.1 Nationaler Arbeitsmarkt

1.1.1 Kurzfristige Arbeitsmarktanalyse und Vorausschau

1.1.2 Längerfristige Arbeitsmarktprojektion

1.1.3 Gesamtwirtschaftliche Aspekte von Arbeitszeit und Betriebszeit

1.1.4 Wege zu mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit

1.2 Regionale Arbeitsmärkte

1.2.1 Regionale Arbeitsmarktanalysen

1.2.2 Regionale Projektionen

1.2.3 Analysen zur Mittelverteilung und zur regionalen Arbeitsmarktpolitik

1.2.4 Forschungs koordinierung und Unterstützung der dezentralen Steuerung

1.3 Internationalisierung der Arbeitsmärkte

1.3.1 Europäische Integration und Arbeitsmarkt

1.3.2 Internationale Arbeitsmarktvergleiche

1.3.3 Arbeitskräftewanderungen

1.3.4 Beschäftigungspolitik im Wettbewerb: Vom Ausland lernen

2 Betriebe im Wandel

2.1 Personalstand und -Veränderungen

2.2 Betriebsgründungen und -Schließungen

2.3 Betriebliche Aus- und Weiterbildung, Rekrutierung von Nachwuchskräften

2.4 Technischer Wandel und Beschäftigung

2.5 Arbeitszeit und Betriebszeit

2.6 Industrielle Beziehungen

3 Erwerbsarbeit im Wandel

3.1 Stabilität der Arbeitsplätze und Beschäftigungsverhältnisse

3.2 Berufliche, zwischenbetriebliche und regionale Mobilität im Erwerbsverlauf

3.3 Wandel der Erwerbsformen

3.4 Wandel von Berufen, Tätigkeiten und Qualifikationen

4 Erwerbschancen und Arbeitsmarktrisiken

4.1 Verhinderung und Verminderung von (Langzeit-)Arbeitslosigkeit

4.1.1 Früherkennung als Voraussetzung für effektives und effizientes Handeln

4.1.2 Der Übergang von der Schule in die Erwerbstätigkeit

4.1.3 Alternde Erwerbsbevölkerung

4.1.4 Geringqualifizierte

4.1.5 Arbeitslose

4.2 Chancengleichheit von Männern und Frauen am Arbeitsmarkt

4.2.1 Chancengleichheit als spezifisches Forschungsfeld

4.2.2 Gender Mainstreaming: Der Grundsatz der Chancengleichheit in allen Forschungsfeldern

5 Wirkungsforschung zur Beschäftigungspolitik und Arbeitsförderung

5.1 Wirkungsforschung als übergreifende Daueraufgabe

5.2 Makroanalytische Untersuchungen

5.3 Wirkungsforschung als Teil des Evaluationssystems der BA

5.4 Prioritäten und Perspektiven

6 Informationsdienstleistungen und das Arbeitsmarkt- und Berufsforschungs-Informationssystem des IAB (ABIS)

6.1 Informationsdienstleistungen

6.2 Das Arbeitsmarkt- und Berufsforschungs-Informationssystem des IAB (ABIS)

7 Daueraufgaben und methodische Neuentwicklungen

7.1 Gewinnung von Datengrundlagen

7.2 Aufbereitung, Pflege und Systematisierung der statistischen Grundlagen

7.3 Neue Ansätze zur Analyse von Massendaten

7.4 Entwicklung und Ausbau von Projektions- und Simulationsmodellen

Einleitung

Das siebte mittelfristige Programm des IAB gilt für die ersten Jahre des neuen Jahrhunderts. Trotz neuer Perspektiven und Akzente knüpft es zwangsläufig an seine Vorläufer an. Viele der bereits beschriebenen Herausforderungen stehen auch weiterhin auf der Tagesordnung. Dies gilt namentlich für Arbeitsplatzmangel und Arbeitslosigkeit – mit ihren gravierenden Folgen für den Einzelnen, für Wirtschaft und Gesellschaft. In mehreren Forschungstreffen hat sich das IAB deshalb mit dem „globalen“ Arbeitsmarktgleichgewicht be-

* Programm-Arbeitsgruppe: Dr. Lutz Bellmann, Christian Brinkmann, Dr. Susanne Koch, Ulrike Kress und Dr. Gerhard Kühlewind

schäftigt und in der IAB-AGENDA'98 aufeinander bezogene Handlungsmöglichkeiten zur Lösung dieses Kardinalproblems aufgezeigt.

In diesem Programm wird versucht, Forschungsschwerpunkte kurz zu begründen und stärker als früher zu bündeln. Einzelaktivitäten und Einzelprojekte werden ja in den IAB-Arbeitsberichten regelmäßig vorgestellt. Hier soll für die Hauptadressaten des IAB, die arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Akteure wie die fachkundige Öffentlichkeit, das „Forschungsprofil“ des IAB herausgearbeitet werden – in seinen Grundzügen, aber auch mit einer gewissen Konkretion und Verbindlichkeit, abgestellt auf die großen Problemlagen des Arbeitsmarktes.

An dieser Stelle wird bewusst darauf verzichtet, methodische und theoretische Forschungsaspekte detailliert darzustellen – die Inhalte stehen im Vordergrund. Zu beachten ist allerdings, dass sich gerade die Möglichkeit, Arbeitsmarktprobleme in sich ergänzender Weise mit methodisch und theoretisch unterschiedlichen Forschungsansätzen zu bearbeiten, als wichtiger komparativer Vorteil der IAB-Forschung herausgestellt hat. Dies schützt vor Fehlschlüssen und voreiligen Politikempfehlungen. Hiervon hat das IAB immer wieder profitiert. Dies kann aber auch zu einer gewissen Unübersichtlichkeit beitragen, der mit dem vorliegenden Programm entgegenge wirkt werden soll.

Ein mittelfristig angelegtes Forschungsprogramm steht in einem Spannungsfeld: Einerseits bedarf es einer hinreichenden Flexibilität, zu der immer auch Kapazitätsreserven gehören und Möglichkeiten, aktuelle Forschungsanliegen zu bearbeiten. Andererseits ist es an grundlegenden Problemlagen und längerfristigen Lösungsansätzen auszurichten, die über das häufig notwendige „Krisenmanagement“ hinausweisen und an die Wurzeln der Probleme gehen. Hier kann beispielhaft auf die Ausführungen zu den Arbeitsmarktproblemen von Älteren und Geringqualifizierten hingewiesen werden, die sich durch herkömmliche Arbeitsmarktpolitik schwerlich werden lösen lassen. Denn in einer komplexer werdenden Welt tragen ad-hoc-Lösungen weniger denn je, muss Wissenschaft konzeptionelle Vorarbeit leisten.

In seiner formalen Grundstruktur folgt das Programm nicht bzw. nicht primär der organisatorischen Untergliederung in (derzeit zehn) Arbeitsbereiche, sondern einer gewissen Sachlogik: Ausgegangen wird von der „Makro-Ebene“, der kurz- und langfristigen Analyse und Projektion von Arbeitsmarkt-bilanzen. Dabei ist die Zusammenschau von Angebot und Nachfrage nicht nur hinsichtlich des nationalen Arbeitsmarktes von Bedeutung, sondern auch für die stärker ins Blickfeld geratenen Regionen und all dies zusätzlich unter Berücksichtigung der Internationalisierung der Märkte.

In einem zweiten Teil geht es um betriebsbezogene Forschung, um das Entstehen und die Veränderung von Arbeitsplätzen, um die Arbeitsnachfrage auf betrieblicher Ebene und deren Hintergründe.

Weiterhin werden die vielfältigen Veränderungen der Erwerbsarbeit analysiert, der Wandel von Wirtschaftszweigen, Berufen, Tätigkeiten und Erwerbsformen – im Spannungsfeld von Flexibilität und Stabilität.

Auf der Mikro-Ebene geht es dann um das Arbeitsangebot, um Chancengleichheit und die Beschäftigungsfähigkeit von Personengruppen, die vom Wandel der Erwerbsarbeit sehr unterschiedlich betroffen sind.

In all diesen Forschungszusammenhängen werden Fragen der Politikintervention thematisiert. Analyse und Diagnose sind Voraussetzung für Therapie. Wirksamkeit und Effizienz vor allem arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Eingriffe sind nun ein weiterer Schwerpunkt der IAB-Forschung. Dieser steht „sachlogisch“, aber nicht in seiner Bedeutung und Ausstattung mit Ressourcen, an fünfter Stelle im Programm.

Der dann folgende Abschnitt ist dem breitgefächerten Angebot des IAB an Informationsdienstleistungen und dem Arbeitsmarkt- und Berufsforschungs-Informationssystem (ABIS) sowie deren Weiterentwicklung angesichts der neuen technischen Möglichkeiten gewidmet.

Abschließend wird auf die Daueraufgaben und methodischen Neuentwicklungen eingegangen, die zwangsläufig und in beachtlichem Umfang Kapazitäten binden, aber auch Voraussetzung dafür sind, dass das „Tagesgeschäft“ und viele ad-hoc-Aufgaben zuverlässig erledigt werden können.

Zum Schluss einzelner Kapitel oder Abschnitte werden zusammenfassend konkrete Vorhaben aufgelistet, soweit dies von der Sache her möglich und sinnvoll erscheint.

Inhaltlich wird mit dem Forschungsprogramm mehr als früher den zusammenwachsenden europäischen Arbeitsmärkten und der zunehmenden Bedeutung einer europäischen Beschäftigungspolitik Rechnung getragen – nicht „additiv“, sondern unter Berücksichtigung der zunehmenden Verflechtungen. Hier wird es u. a. um die Entwicklung zukunftssträchtiger Kooperation und Arbeitsteilung mit einschlägig arbeitenden Instituten im In- und Ausland gehen.

Rechnung getragen wird auch dem Ruf nach gründlicher Evaluation von Maßnahmen und der Notwendigkeit, die Mittel der Arbeitsförderung effektiv und effizient einzusetzen. Wirkungsforschung hat im IAB als bereichsübergreifende Daueraufgabe zunehmendes Gewicht erhalten. Angesichts begrenzter eigener Ressourcen werden auch hierfür Kooperationen ausgebaut.

Dem „gender-mainstreaming“ Ansatz der EU folgend wird Chancengleichheit von Frauen als eigener Schwerpunkt und zugleich übergreifend in einer Vielzahl von Forschungszusammenhängen behandelt.

Schließlich wird auch weiterhin den gravierenden Arbeitsmarktproblemen in Ostdeutschland besondere Aufmerksamkeit zu schenken sein, z. B. der weiterhin statistisch ausgewiesenen, aber zu hinterfragenden Produktivitätslücke gegenüber Westdeutschland. Die Forschungstätigkeit des IAB hatte sich nach der Vereinigung auf die dortigen Problemlagen konzentriert und schlug sich auch in einer Ergänzung des damaligen (5.) Schwerpunktprogramms nieder. Zunehmende Arbeitsmarktprobleme auch in Westdeutschland hatten freilich zur Folge, dass über die Jahre gemeinsame Problemlagen in den Vordergrund der Analyse traten, was allerdings regelmäßig Ost-West-Vergleiche einschloss und immer noch einschließt.

Das Erlahmen der „Aufholjagd“ bis hin zu Rückschlägen auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt führte 1998 dazu, dass das IAB zusammen mit einschlägig arbeitenden externen Wissenschaftlern und in Kooperation mit der Selbstverwaltung der BA auf einem Workshop die Problemlagen auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt aufgearbeitet hat. Das IAB wird die Arbeitsmarktprobleme Ostdeutschlands auch weiterhin besonders berücksichtigen.

Das IAB als Forschungseinrichtung der Bundesanstalt für Arbeit ist mit seinem Forschungsprofil, seiner Praxisnähe, den durch die institutionelle Einbindung vielfach erleichterten Datenzugängen und mit seinen inhaltlichen Kompetenzen ein gewichtiger Teil der einschlägigen Forschungslandschaft. Es arbeitet mit externen Instituten zusammen und wird diese Zusammenarbeit ausbauen, um Synergie-Effekte zu erzielen, und die eigenen Forschungsansätze weiterzuentwickeln. Der neu konstituierte wissenschaftliche Beirat wird die weiterhin notwendigen Bemühungen um Qualitätssicherung der Arbeit des IAB unterstützen.

I Kurz- und langfristige Entwicklung des Arbeitsmarktes: Analyse, Vorausschau, Politik

„Es ist nicht daran zu rütteln: Arbeitslosigkeit als tagtägliche Erfahrung wird dieser Republik bis weit über das Jahr 2000 hinaus ihren Stempel aufdrücken. Arbeitslosigkeit beschädigt und kostet, Gestaltungsspielräume und Entwicklungschancen werden eingeengt. Dies gilt sowohl für den Einzelnen als auch für Wirtschaft und Gesellschaft. Die Krise am Arbeitsmarkt unterminiert die Fundamente der sozialen Marktwirtschaft. Die Systeme der sozialen Sicherung werden durchlöchert, Finanzierungsprobleme führen zu tiefen Einschnitten ins soziale Netz. Ein immenser Verlust an individueller und gesamtgesellschaftlicher Wohlfahrt ist bereits abzuschreiben, unwiederbringlich, unaufholbar. Weitere schwere Verluste stehen ins Haus“ (6. Schwerpunktprogramm, 1996, S. 8).

Dieser Befund ist nicht neu, er stand sinngemäß so regelmäßig am Anfang aller letzten Schwerpunktprogramme. Das Arbeitsmarktungleichgewicht ist und bleibt die größte Herausforderung unserer Gesellschaft.

Im abgelaufenen Programmzeitraum lieferte das IAB dazu einige herausragende Untersuchungen. Besonders hervorzuheben ist das „IAB-Strategiebündel für mehr Beschäftigung“, das deutlich machte, dass die Arbeitslosigkeit bei uns nicht Schicksal ist, sondern durch politisches Handeln entscheidend abgebaut werden kann. Der Vorstand der Bundesanstalt für Arbeit machte sich dieses Strategiebündel zu eigen und propagierte es anlässlich der Feier zum 30-jährigen Bestehen des IAB am 06. November 1997 in Schloss Bellevue in Form einer „Berliner Erklärung zum Abbau der Arbeitslosigkeit“. Unmittelbar am Tag nach der letzten Bundestagswahl am 27.09.1998 legte das IAB eine „Agenda für mehr Beschäftigung“ vor, die auf dem Strategiebündel basiert und darüber hinaus aufeinander abgestimmte Strategien sowie Handlungsmöglichkeiten globaler Beschäftigungspolitik und aktiver Arbeitsmarktpolitik aufzeigte. Strategiebündel wie Agenda ruhen auf einer soliden Basis, nämlich der umfassenden Analyse und der kurz- und längerfristigen Vorausschau des deutschen Arbeitsmarktes (vgl. 1.1).

Aber nicht nur nationale, sondern auch regionale Analysen, Projektionen und Politiksimulationen gewinnen immer mehr an Bedeutung. So wurde nicht zuletzt mit dem SGB III als wesentliches Element die Regionalisierung in die Arbeitsmarktpolitik eingeführt (vgl. 1.2).

Europäische Integration und Globalisierung machen es unverzichtbar, den Blick über den deutschen Tellerrand hinaus wesentlich intensiver auf Europa und die Welt zu richten. „Strategien für mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit – Internationale Erfahrungen und ihre Übertragbarkeit in Deutschland“, das Thema eines Workshops, der vom IAB im April 1998 in Nürnberg ausgerichtet wurde, wird auch in

Zukunft einer der ganz zentralen Forschungsschwerpunkte sein und eher noch verstärkt angegangen werden müssen (vgl. 1.3).

1.1 Nationaler Arbeitsmarkt

Makroökonomische Arbeitsmarktanalysen und -projektionen haben den Zweck, grundlegende Zusammenhänge zwischen dem Arbeitsmarkt und den anderen Märkten in der Ökonomie darzustellen. Sie sollen den Arbeitsmarktakteuren Hinweise auf die Größenordnung bestehender bzw. drohender Arbeitsmarktungleichgewichte liefern und Orientierungshilfen für die Verbesserung des Arbeitsmarktausgleiches liefern.

Mit seiner Arbeitsmarktvergleichsvorausschau verfolgt das IAB zwei wesentliche Ziele: Zum einen wird durch alternative Annahmen das Spektrum möglicher Entwicklungen umrissen, zum anderen sollen die Projektionen politischen Handlungsbedarf signalisieren. Um beiden Aufgaben gerecht zu werden, gehören auch im kommenden Programmzeitraum Fragen künftiger Entwicklung des Arbeitsmarktes zu den Kernaufgaben des IAB. Wie bisher ist bei der Vorausschau zwischen kurz- und langfristigen Projektionen zu unterscheiden, da die Entwicklung in der kurzen Frist – u. a. wegen konjunktureller Einflüsse – in der Regel mehr oder weniger vom langfristigen Trend abweicht. Bis auf weiteres ist es auch unverzichtbar, die Entwicklungen in West- und Ostdeutschland separat zu analysieren und zu projizieren, ohne jedoch die zunehmenden sozioökonomischen Verflechtungen zu vernachlässigen.

Darüber hinaus muss das IAB der Politik auch in Zukunft wissenschaftlich fundiert Wege aufzeigen, wie vorhandene Ungleichgewichte reduziert werden können. Dabei geht es in der Programmperiode vor allem darum, solche Maßnahmen und Strategiegebündel zu identifizieren, die einen wirksamen Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen und damit zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit leisten können.

Um diesen unterschiedlichen Anforderungen gleichermaßen gerecht zu werden, wird das IAB in Zukunft methodisch mehrgleisig fahren. Dies ist erforderlich, weil für die kurzfristige Arbeitsmarktvergleichsvorausschau Projektionsansätze auf der Basis möglichst zeitnaher Quartalsdaten benötigt werden, während für die Langfristprojektion eine möglichst tiefe sektorale Disaggregation zur Erfassung des Strukturwandels auf Basis von Jahreswerten von Nöten ist. Bei Politiksimulationen schließlich muss eine differenzierte Abbildung einzelner politischer Maßnahmen und ihrer Wirkungsmechanismen im Vordergrund stehen. Wie die bisherigen Erfahrungen verdeutlicht haben, wird je nach Aufgabenstellung unterschiedlich vorzugehen sein. Dort, wo Analysen und Simulationen auf der Basis von empirisch fundierten Modellen an Grenzen stoßen, werden z. B. theoretische Betrachtungen oder internationale Vergleiche zum Zuge kommen.

1.1.1 Kurzfristige Arbeitsmarktanalyse und Vorausschau

Die Alternativrechnungen in der kurzfristigen Arbeitsmarktvergleichsvorausschau zeigen Chancen und Risiken am deutschen Arbeitsmarkt und geben den politischen Handelnden Orientierungshilfen. Dieses Konzept ist im Programmzeitraum weiterzuentwickeln. Ziel ist, das Ergebnis des Zusammenwirkens unterschiedlich ausgeprägter makroökonomischer Bestimmungsfaktoren der Entwicklung von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage in jährlichen Arbeitsmarktbalancen darzustellen. Bis auf weiteres ist es unverzichtbar, die Entwicklungen in West- und Ostdeutschland separat zu analysieren und zu

projizieren, ohne jedoch die zunehmenden sozioökonomischen Verflechtungen zu vernachlässigen. Die Arbeitsmarktungleichgewichte in beiden Landesteilen, die Struktur und die Entwicklung von Wirtschaft und Beschäftigung sowie ihre Bestimmungsfaktoren unterscheiden sich allerdings nach wie vor beträchtlich.

Der gewählte Projektionsansatz setzt eine fundierte Analyse voraus. Im Mittelpunkt steht dabei die Kausalanalyse kurzfristiger Entwicklungen. Anders als bei langfristig ausgerichteten Analyse- und Projektionssystemen geht es hier v. a. um konjunkturbedingte Schwankungen, Auslastungssituationen, lead-lag-Beziehungen und Anpassungsvorgänge. Einzu beziehen sind hierbei z. B. auch Einflüsse von „Arbeitszeitpuffern“, wie Kurzarbeit und Überstunden, die je nach aktueller wirtschaftlicher Situation, Entwicklung und Erwartung mehr oder weniger kompensatorisch wirken können. Da auch Umfang und Art arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen das aktuelle Arbeitsmarktgeschehen oft in hohem Maße beeinflussen, sollen sie ebenfalls modellmäßig erfasst werden. Im Zusammenhang mit der Erklärung von Arbeitsmarktentwicklungen und arbeitsmarktpolitischen Schlussfolgerungen sind – über die Bilanzbetrachtung anhand von Bestandsgrößen hinaus –, auch Bewegungsgrößen zwischen den einzelnen Konten der Arbeitsmarktbilanz einzubeziehen. Zu diesem Zweck soll die Arbeitskräftegesamtrechnung des IAB im Programmzeitraum neu berechnet und erweitert werden (vgl. Kap. 7.2).

Wegen der starken außenwirtschaftlichen Verflechtung Deutschlands wird die Analyse der Wirkungsmechanismen insbesondere zwischen Im-/Export und Beschäftigung ein wichtiges Aufgabengebiet darstellen. Die Forschung richtet sich auf die Erklärung und Prognose dieser Außenwirtschaftsgrößen sowie Multiplikator- und Akzeleratorwirkungen im Konjunkturverlauf. Tiefere Einsichten werden sich durch Disaggregation z. B. nach Ländern, Gütergruppen und Wirtschaftssektoren gewinnen lassen. Aufgrund ihres dominanten Einflusses auf die deutsche Ökonomie sollte der Entwicklung in der EU selbst und in ihren Mitgliedsländern besonderes Augenmerk zukommen.

Im Hinblick auf eine mittelfristige Steuerung und Verstärkung der Arbeitsmarktpolitik wird eine mehrjährige Arbeitsmarktvergleichsvorschau angestrebt. Der Projektionshorizont soll allmählich auf bis zu 3 Jahre erweitert werden.

Für eine bessere Erfassung der volkswirtschaftlichen Komplexität, der Vielzahl und gegenseitigen Abhängigkeit ihrer Bestimmungsgrößen, ist der Einsatz eines Modellsystems dringlich geboten. Um die Kausalanalyse in der kurzfristigen Arbeitsmarktvergleichsvorschau weiter voranzutreiben, sind im Rahmen eines adäquaten Konjunkturmodells die makroökonomischen Güter-, Geld- und vor allem Arbeitsmärkte möglichst umfassend einzubeziehen. Die Notwendigkeit, ein modellbasiertes System zu entwickeln und einzusetzen, ergibt sich auch aus dem Vorhaben, den Projektionshorizont zu erweitern. Vor allem auf den Gebieten „Arbeitszeit und Betriebszeit“, „Erwerbspersonenpotenzial“ und „Arbeitsmarktpolitik“ ist hier Entwicklungsarbeit zu leisten (vgl. Kapitel 7.4).

1.1.2 Längerfristige Arbeitsmarktprojektion

Arbeitskräfteangebot

Das IAB erfasst das Arbeitsangebot mit seinem Potenzialkonzept. Die bisher erarbeiteten Modellrechnungen für die

künftige Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials werden also weitergeführt.

Wie die letzte Projektion des Erwerbspersonenpotenzials gezeigt hat, weichen Ost und West in ihrer Tendenz der Erwerbsbeteiligung noch längere Zeit voneinander ab. Auch bei der nächsten Angebotsprojektion wird deshalb wie bisher nach alten und neuen Bundesländern differenziert, hauptsächlich begründet in der unterschiedlichen Arbeitsmarktsituation von Frauen. In Anbetracht der langfristigen Bevölkerungsentwicklung ist darüber hinaus die Altersstruktur der Erwerbstätigen ein wichtiges Thema für anstehende Forschungsaktivitäten.

Eine besondere Bedeutung für die Projektion des Erwerbspersonenpotenzials kommt der Schätzung der Stillen Reserve zu, da sie einerseits in der amtlichen Statistik nicht erfasst wird, und andererseits nach den bisherigen Schätzungen einen quantitativ großen Umfang hat. Die für die Projektion der Erwerbsbeteiligung in den neuen Ländern unerlässliche Schätzung der Stillen Reserve soll auf der Basis von Mikrodaten des Sozio-ökonomischen Panels fortgeführt werden. Es wird zu prüfen sein, inwieweit der Mikrozensus inzwischen für die neuen Länder genutzt werden kann, diese Mikroanalysen um regressionsanalytisch gewonnene Schätzungen von Potenzialerwerbsquoten bzw. Stille-Reserve-Quoten zu ergänzen.

Weil langfristig der Bevölkerungsentwicklung nach Größe und Struktur und im Zusammenhang damit dem Wandlungsgeschehen für die Entwicklung von Bevölkerung und Erwerbspersonenpotenzial besondere Bedeutung zukommt, wird diesen Aspekten nicht zuletzt wegen ihrer Konsequenzen für den Arbeitsmarktausgleich und die soziale Sicherung eine zunehmend größere Aufmerksamkeit zu widmen sein. Hier sollen gegebenenfalls auch entsprechende Ergebnisse der internationalen Arbeitsmarktforschung einfließen (vgl. 1.3.1).

Arbeitskräftebedarf

Im Programmzeitraum wird die Neuauflage längerfristiger, sektoral tief gegliederter Arbeitskräftebedarfsprojektionen einen Arbeitsschwerpunkt bilden. Angesichts der derzeit beobachtbaren und zum Teil gravierenden Strukturveränderungen (Europäischer Binnenmarkt, EU-Osterweiterung, Globalisierung) ist eine Analyse der damit verbundenen sektoralen und gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen dringend erforderlich – sowohl zur tief disaggregierten Projektion der zukünftigen Arbeitslandschaft als auch im Hinblick auf die Entwicklung alternativer gesamtwirtschaftlicher Szenarien. Aufgrund der Komplexität der ökonomischen Realität kann dies mehr denn je nur unter Zuhilfenahme des makroökonomischen, tief disaggregierten IAB/Inforge-Modells erfolgen. Die Eckdaten dieser Projektion werden Grundlage für eine Disaggregation nach Bundesländern sein. Damit kann in der langfristigen Arbeitskräftebedarfsprojektion auch in Zukunft eine Differenzierung nach alten und neuen Bundesländern vorgenommen werden, was ansonsten mit der neuen Datenbasis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) nicht mehr möglich wäre.

1.1.3 Gesamtwirtschaftliche Aspekte von Arbeitszeit und Betriebszeit

Die Entwicklung der Arbeitszeit mit ihren Komponenten ist eine wichtige Bestimmungsgröße in der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Einerseits ist über die Zeit ein stetiger

Rückgang der durchschnittlichen jährlichen Arbeitszeit zu beobachten, der vorwiegend auf das Konto der „traditionellen“ Komponenten wie tarifliche Wochenarbeitszeit und bezahlte Überstunden geht. Andererseits ist davon auszugehen, dass flexible Bestandteile der Arbeitszeit zunehmen, wie in Freizeit ausgeglichene Überstunden, die auf Arbeitszeitkonten angespart werden. Auch sind Arbeitsverhältnisse, die nicht mehr dem Normal-Vollzeit-Arbeitsverhältnis entsprechen, auf dem Vormarsch. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung sollen im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang die folgenden Forschungsfragen bearbeitet werden:

- Welche Konsequenzen ergeben sich aus den Veränderungen von Arbeitszeitregelungen für die quantitative Entwicklung der Arbeitszeit? Wie ist dem methodisch Rechnung zu tragen?
- Welche sozioökonomischen Zusammenhänge bestimmen Umfang, Struktur und Entwicklung der durchschnittlichen Jahresarbeitszeit?
- Wie beeinflusst die Entwicklung der einzelnen Arbeitszeitkomponenten und ihre Flexibilisierung die Beschäftigung?

Zur Beantwortung der ersten Frage hat das IAB seine mehrfach disaggregierte Arbeitszeitrechnung entwickelt (vgl. Kapitel 7.2). Im Programmzeitraum wird es darum gehen, diese Arbeitszeitrechnung weiter zu verfeinern, u. a. im Hinblick auf die zunehmende Flexibilisierung der Arbeitszeiten. Es wird insbesondere daran gearbeitet, den Auf- und Abbau von Arbeitszeitkonten im Jahresablauf und über längere Zeiträume in der Arbeitszeitrechnung abzubilden.

Auf dieser Grundlage soll der Zusammenhang von Arbeitszeit, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit empirisch und theoretisch weiter untersucht werden. Dies geschieht u. a. durch die Integration der Arbeitszeit als Modellvariable in einen modernen makrotheoretischen Rahmen. Ein Aspekt wird hier wiederum der Zusammenhang von Arbeitszeit und Betriebszeit sein.

Neben dem generellen Erkenntnisgewinn über die Auswirkungen einer quantitativen Änderung bei den Arbeitszeitkomponenten auf die Beschäftigung sollen die Ergebnisse auch in das makroökonomische Kurzfristprojektionsmodell eingebracht werden.

Weiterhin wird eine stärkere kausalanalytische Betrachtung der Bestimmungsgründe für die einzelnen Arbeitszeitkomponenten angestrebt. Dazu soll untersucht werden, welche Kalküle jeweils Angebot und Nachfrage bei den verschiedenen Arbeitszeitkomponenten bestimmen. Auf der Angebotsseite steht dabei die Frage im Mittelpunkt, welche Arbeitszeitwünsche Männer und Frauen haben und aus welchen unterschiedlichen Kalkülen sie Zustandekommen. Auf der Nachfrageseite wird u. a. untersucht, wie die Entwicklung der Arbeitszeitkomponenten die Betriebszeiten beeinflusst und welche Änderungen des Arbeitszeit-Betriebszeit-Zusammenhangs durch die zunehmende Arbeitszeitflexibilisierung zu erwarten sind.

1.1.4 Wege zu mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit

Gegenstand der makroökonomischen Wirkungsforschung sind politische Maßnahmen im weiteren Sinne. Untersucht werden Arbeitsmarktwirkungen von Maßnahmen in den Bereichen Wirtschafts-, Fiskal-, Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik (vgl. auch Gliederungspunkt 5.2). Aus methodischer Sicht kommen dabei folgende Analyseinstrumente zum Einsatz:

- Simulationen mit Hilfe gesamtwirtschaftlicher Mehrgleichungsmodelle;
- Ökonometrische Analysen mit Hilfe von Eingleichungsmodellen;
- Deskriptive Ansätze auf der Basis von Primär- und Sekundärstatistiken;
- Analogieschlüsse unter Zuhilfenahme internationaler Vergleiche;
- Theoretische Abhandlungen und Plausibilitätserwägungen.

Ausgehend von einem gut bestückten Methodenkasten kommt es in der Politikberatung darauf an, eine für die jeweils zu bearbeitende Fragestellung adäquate Methode zu verwenden. Unterschiedliche Methoden können sich ergänzen und müssen z. T. komplementär eingesetzt werden, wie Befragungen zu beschäftigungsrelevanten Themen (z. B. im IAB-Betriebspanel) und Spezialuntersuchungen zu kurz- und längerfristigen Effekten arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen (z. B. in Fallstudien).

Mit den bisher vorliegenden Simulationsrechnungen hat das IAB einen wichtigen wissenschaftlichen Beitrag zur Analyse der gesamtwirtschaftlichen Effekte politischer Maßnahmen geleistet. Es wurden diejenigen Maßnahmen und Wege identifiziert, die zu einer nachhaltigen Verbesserung der Arbeitsmarktlage führen. Diese Arbeit gilt es in Zukunft konsequent fortzusetzen. Um den künftigen Anforderungen gerecht zu werden, wird das am ZEW vorhandene gesamtwirtschaftliche Gleichgewichtsmodell im Hinblick auf eine problemadäquate Abbildung der deutschen Arbeitsmarktmechanismen weiter entwickelt. Damit sollen im Programmzeitraum u. a. die Arbeitsmarktwirkungen folgender Maßnahmen simuliert werden:

- Alternative Arbeitszeitpolitiken (Verringerung oder Verlängerung; differenziert nach Überstunden, Teilzeit und tariflicher Arbeitszeit);
- Alternative Lohnpolitiken (Lohnzurückhaltung, Produktivitäts- und Preisorientierung);
- Alternative Sozialpolitiken (Beitragssätze, Transferleistungen);
- Alternative Steuerpolitiken (differenziert nach den wichtigsten Steuerarten);
- Alternative Ausgabenpolitiken der Gebietskörperschaften (konsumtiv versus investiv).

Darüber hinaus wäre die Simulationsmöglichkeit folgender Maßnahmen wünschenswert:

- Spezielle Arbeitsmarktpolitiken (ABM, Lohnkostenzuschüsse, Kurzarbeit, Qualifizierungsförderung);
- Weitergehende Arbeitszeitpolitiken (Jahresarbeitszeitflexibilisierung, Betriebszeitflexibilisierung);
- Spezielle Lohnpolitiken (sektorale und qualifikationsbedingte Lohndifferenzierung).

Selbst wenn – wie beabsichtigt – in der nahen Zukunft wieder ein leistungsfähiges Modell für Politiksimulationen auf gesamtdeutscher Ebene zur Verfügung steht, werden damit nicht alle Fragen der makroökonomischen Wirkungsforschung beantwortet werden können. Analysen mit Hilfe gesamtwirtschaftlicher Modelle werden sich auch in Zukunft vor allem auf die Variation globaler Stellgrößen beziehen müssen. Schwierig ist und bleibt die Abschätzung möglicher Beschäftigungseffekte ordnungspolitischer Maßnahmen. Auch wenn es um die Wirkungen differenziert ausgestalteter Maßnahmen (wie die oben genannten speziellen Lohn-, Arbeitszeit- und Arbeitsmarktpolitiken) geht, stoßen Aussagemöglichkeiten

gesamtwirtschaftlicher Simulationsmodelle im Allgemeinen an Grenzen. An dieser Stelle werden auch die anderen eingangs genannten Methoden nach wie vor ihren Platz haben.

Forschungsvorhaben

- Weiterentwicklung des Konzepts der Alternativrechnungen in der kurzfristigen Arbeitsmarktvorausschau und Erweiterung des Projektionshorizonts auf bis zu 3 Jahre
- Entwicklung und Einsatz eines modellbasierten Projektionssystems für die kurzfristige Arbeitsmarktvorausschau
- Ausbau der Kausalanalyse der kurzfristigen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt
- Untersuchungen zur kurzfristigen Beschäftigungsschwelle
- Vertiefung der Analyse der Wirkungszusammenhänge zwischen Außenwirtschaft und Beschäftigung
- Erklärung der Arbeitsmarktdynamik auf der Grundlage einer weiterentwickelten Arbeitskräftegesamtrechnung
- Weiterführung und Weiterentwicklung der langfristigen Projektionen von Erwerbspersonenpotenzial und Arbeitskräftebedarf als Teil einer Arbeitsmarktbilanz
- Konzeptionelle Weiterentwicklung der Arbeitszeitrechnung, u. a. im Hinblick auf zunehmende Arbeitszeitflexibilisierung
- Vertiefung der Analysen zu den Bestimmungsgründen der Arbeitszeitentwicklung und ihrer Komponenten
- Entwicklung eines makroökonomischen Modells zum Zusammenhang zwischen Arbeitszeit, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit unter Berücksichtigung von Arbeitszeitflexibilisierung
- Makroökonomische Simulation tarif-, fiskal- und sozialpolitischer Maßnahmen
- Überprüfen der Simulationsmöglichkeit von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, der Flexibilisierung von Arbeits- und Betriebszeit sowie der Lohndifferenzierung

1.2 Regionale Arbeitsmärkte

Mit dem SGB III wurde als ein wesentliches Element die Regionalisierung in die Arbeitsmarktpolitik eingeführt. Die Übertragung zusätzlicher Entscheidungsbefugnisse auf die einzelnen Arbeitsämter entspricht der Erkenntnis, dass sich die Problemlagen auf den regionalen Arbeitsmärkten erheblich unterscheiden. Zumindest in Westdeutschland finden sich gleichzeitig Regionen, in denen nahezu Vollbeschäftigung herrscht und andere, die von einer tiefen Arbeitsmarktkrise betroffen sind. Da für die Arbeitsmarktchancen und Lebensperspektiven der Bevölkerung in erster Linie die Lage in der jeweiligen räumlichen Umgebung entscheidend ist, betreibt das IAB Regionalforschung. Ziel ist, die Determinanten regionaler Arbeitsmarktfragen zu analysieren und dadurch die Beratung der Arbeitsmarktpolitik zu verbessern.

Während die Struktur der regionalen Disparitäten innerhalb Ost- und Westdeutschlands eher kleinräumig ausgeprägt ist, findet sich ein globales Gefälle zwischen den beiden Landesteilen. Dieses Gefälle zeigte in den letzten Jahren eine weitgehende Stabilität, so dass die Gefahr einer Verfestigung der ökonomischen Teilung des Landes besteht. Um dazu beizutragen, die erheblichen Unterschiede zu reduzieren, müs-

sen bestehende regionalpolitische Konzepte weiterentwickelt werden.

Eine wirksame Beratung der Arbeitsmarktpolitik setzt voraus, dass entsprechende Forschung zu den Einflussfaktoren erfolgreicher Entwicklung regionaler Arbeitsmärkte durchgeführt wird. Die dabei verwendeten Ansätze bauen u. a. auf der „Neuen Regionalökonomie“ und der Strukturanalyse der Wirtschaft auf und sind um formale theoretische Modelle gruppiert, die zum Teil selbst entwickelt werden. Da in diesen Ansätzen der Strukturwandel stark betont wird, besteht eine große Nähe zur Strukturforschung.

In den Regionalanalysen des IAB wird insoweit interdisziplinär gearbeitet, als eine Synthese regional- und makroökonomischer mit soziologischen und wirtschaftsgeografischen Ansätzen angestrebt wird. Makroökonomische Fragen zu Konjunkturverlauf und Wirtschaftswachstum als den entscheidenden Determinanten der Arbeitsmarktentwicklung werden durch Übertragung auf Regionen mit Regionaldaten untersucht. Auf diese Weise wird für die Erklärung „Varianz“ gewonnen: Wo für die gesamte Ökonomie ein Messpunkt vorliegt, sind es bei regionaler Betrachtungsweise i. d. R. Hunderte. Deshalb wird die Regionalforschung auch Untersuchungen zu allgemeinen arbeitsmarktpolitischen Themen durchführen, wobei Arbeitslosigkeit und Entlohnung Schwerpunkte bilden. Dies schließt die Untersuchung regionaler Disparitäten sowie von Divergenz und Konvergenz als Daueraufgabe ein. Von diesem „flächendeckenden“ Forschungsansatz kann ausnahmsweise dann abgegangen werden, wenn Hilfestellung für besondere regionale Aktivitäten (z. B. Regionalkonferenzen) benötigt wird.

Die Schaffung einer geeigneten Datenbasis ist eine Daueraufgabe, die gegenüber makroanalytischen Arbeiten erheblich schwieriger ist, denn die Verfügbarkeit von Daten ist deutlich schlechter als auf globaler Ebene: Die verschiedenen Gebietsgliederungen (z. B. Kreise versus Arbeitsamtsbezirke) sind nicht miteinander kompatibel und Gebietsreformen bilden vor allem im Osten der Republik ein Problem. Das im Aufbau befindliche Data-Warehouse des IAB wird die Situation wesentlich verbessern, wobei die regionale Komponente (ABIS-REG) als Pilotanwendung gefahren wird. Zusätzlich bietet die ebenfalls im Aufbau befindliche Regionalstichprobe 1975 – 1997 mit Individualdaten auf Kreisebene z. B. die Möglichkeit, den Einfluss von personenbezogenen Merkmalen und Arbeitslosigkeitsphasen auf den Erwerbsverlauf zu erfassen. Damit lassen sich Lohn- und Mobilitätsanalysen mit Längsschnittinformationen fundieren, was zusätzliche Kausalzusammenhänge aufzeigen wird.

Bei den Methoden wird ein Mix verwendet, der übliche und neu entwickelte multivariate Analyseverfahren mit speziellen Methoden der Regionalanalyse kombiniert. Diese werden um qualitative Methoden ergänzt, um dem Ziel der Kausalerklärung so weit wie möglich nahe zu kommen. So wird die Mehrebenenanalyse präferiert, damit eine Verbindung von Individual-, Regional- und Makroebene erreicht wird. Daneben werden Makrodaten auch für Untersuchungen mit Entropieoptimierungsmethoden verwendet, bei denen das IAB selbst innovativ tätig ist. Verfahren der Panelanalyse und Methoden, die räumliche Autokorrelationen einbeziehen, d. h. die wechselseitigen Beziehungen von nebeneinander liegenden Regionen berücksichtigen, sind ebenfalls von Bedeutung (zu diesen speziellen methodischen Ansätzen vgl. die Darstellung im Kapitel 7.3).

Da Europa zusammenwächst und Nationen innerhalb der EU immer mehr als Regionen eines übergeordneten Wirtschaftsraumes interpretiert werden können, ist der Blick über die Grenzen notwendig. Dies führt zur Integration von Regionalanalyse und internationaler Arbeitsmarktanalyse.

1.2.1 Regionale Arbeitsmarktanalysen

Untersuchungen zu den Determinanten erfolgreicher Regionalentwicklung in Ostdeutschland

Hierzu wird eine flächendeckende Untersuchung mit den Mitteln der ökonomischen Panelanalyse durchgeführt, in der alle Regionen Ostdeutschlands simultan berücksichtigt werden. In weiteren Schritten sollen auch qualitative Methoden zur Untersuchung einer Teilmenge von Regionen herangezogen werden. Für die Studie werden umfangreiche Daten aufbereitet, die in eine Fusion der Daten der Bundesanstalt zum Arbeitsmarkt und zur Arbeitsmarktpolitik mit jenen der regionalen Strukturpolitik münden.

Die Ergebnisse der Studie und die allgemeinen Schlussfolgerungen liefern Anhaltspunkte dafür, welche arbeitsmarkt-, wirtschafts- und strukturpolitischen Maßnahmen bei gegebenen Rahmenbedingungen die regionale Konvergenz besonders begünstigen.

Analysen zur Entlohnung, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

Wie beeinflusst das Wachstum der Beschäftigung die Veränderung des Lohnniveaus? Welche Auswirkungen hat umgekehrt das Lohnniveau auf die Beschäftigung, auf die Arbeitslosigkeit? Dies sind Grundfragen der Volkswirtschaftslehre, die mit Regionalinformation besonders zweckmäßig bearbeitet werden können. Die Auswirkungen des Strukturwandels auf die regionalen Ökonomien werden jeweils berücksichtigt.

Regionale Disparitäten auf Arbeitsmärkten

Von den Arbeiten zu Entlohnung, Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Strukturwandel können Erkenntnisse zur Entwicklung regionaler Disparitäten abgeleitet werden. Zwischen den Regionen bestehen Lohnunterschiede fort, die nicht durch andere Variablen erklärt werden können. Auf diese Weise wird die Beschreibung von Hoch- und Niedriglohnregionen möglich. Von theoretischer und praktischer Bedeutung ist die Frage, welche Barrieren zwischen Teilarbeitsmärkten zu einer Resistenz gegen Anpassungsmechanismen und zu einer Reproduktion der Lohnunterschiede führen.

Von mindestens gleichrangigem Interesse sind Untersuchungen zur regionalen Verteilung der Arbeitslosigkeit und zu ihrem zeitlichen Entwicklungsmuster. Hieraus ergeben sich unmittelbare Ansatzpunkte für die Beratung von Arbeitsmarktpolitik. Die Analysen sollen in geschlechtsspezifischer Differenzierung durchgeführt werden, da sich regionale Disparitäten für männliche und weibliche Arbeitskräfte jeweils unterschiedlich ausprägen.

Analyse der regionalen Erwerbsbeteiligung und Schätzung des regionalen Erwerbspotenzials

Mit der alleinigen Betrachtung regionaler Arbeitslosenquoten kann das Ausmaß der regionalen Unterbeschäftigung nur unvollständig erfasst werden. In abgeschwächter Form gilt dies auch für regionale Unterbeschäftigungsquoten. Zwar bringen

diese neben der registrierten Arbeitslosigkeit auch arbeitsmarktpolitische Entlastungseffekte zum Ausdruck. Unberücksichtigt bleiben jedoch – wie bei der regionalen Arbeitslosenquote – Entlastungseffekte, die durch angebotsseitige Reaktionen auf mangelnde regionale Erwerbsmöglichkeiten entstehen, also durch Pendeln, Migration oder Erwerbsverzicht.

Ausgehend von dieser Grundüberlegung wird der Einfluss der regionalen Arbeitsmarktlage auf die regionale Erwerbsbeteiligung untersucht mit dem Ziel, jene Erwerbsbeteiligung zu schätzen, die bei günstiger regionaler Arbeitsmarktlage zu erwarten ist (sog. Potenzialerwerbsquoten).

Regionale Arbeitsmärkte und die Produktion von Umwelttechnik und Umweltdienstleistungen

Da sich Regionen häufig auf einzelne Branchen spezialisieren, ergibt sich eine Verbindung zwischen der Branchen- und der Regionenanalyse. Theoretische Überlegungen zur Dynamik des Strukturwandels zeigen, dass von innovativen Branchen mit elastischer Güternachfrage positive Beschäftigungseffekte ausgehen. Zu diesen Branchen gehört die Produktion von Umwelttechnik und Umweltdienstleistungen, deren Beschäftigungseffekte bisher nicht genau genug bekannt sind. Um diese Wissenslücke zu schließen, sollen Umfang, Struktur und Dynamik der damit verbundenen regionalen Beschäftigung so exakt wie möglich ermittelt werden.

Regionalanalysen im internationalen Kontext

In einem zusammenwachsenden Europa gewinnt die Strukturierung der Arbeitsmärkte entlang von Regionen gegenüber jener von Nationen an Bedeutung, da die staatliche Ebene Kompetenzen verliert und institutionelle Gegebenheiten vereinheitlicht werden. Dies lässt einen internationalen Ansatz als lohnend erscheinen, bei dem Regionen verschiedener Länder verglichen werden.

1.2.2 Regionale Projektionen

Regionale Arbeitsmarktprojektionen erfüllen einen wissenschaftlichen und einen arbeitsmarktpolitischen Zweck. Wissenschaftlich implizieren Projektionen einen besonders harten Test von Hypothesen und Theoremen. In arbeitsmarktpolitischer Hinsicht haben Projektionen vor allem eine Warnfunktion für sich abzeichnende Fehlentwicklungen. Regionale Projektionen sind deshalb für Entscheidungen zu den regionalen Ansatzpunkten der Arbeitsmarktpolitik und für die Verteilung der Budgetmittel von Bedeutung.

Beschäftigungsprojektionen

Im Falle von Kurz- und Mittelfristprojektionen der Beschäftigung (über 1 – 3 Jahre) kann genutzt werden, dass der Arbeitsmarkt gegenüber anderen Märkten mit Verzögerung reagiert. Zuerst verändern sich die Auftragseingänge, dann die Produktion und schließlich die Höhe der Beschäftigung. Als Methoden werden für Beschäftigungsprojektionen Verfahren der Entropieoptimierung verwendet, an deren Innovation das IAB selbst mitgewirkt hat.

Arbeitslosigkeitsprojektionen

Zusätzlich zu den Beschäftigungsprojektionen werden Projektionen für die regionale Arbeitslosigkeit erstellt. Wie im

Fall der Beschäftigung erfolgen die Projektionen theoriegeleitet. Die bereits genannten Entropieoptimierungsverfahren werden für die Projektion der Arbeitslosigkeit weiterentwickelt und mit Methoden der Regressions- bzw. Panelanalyse kombiniert, um die Orientierung an der Theorie zu erleichtern. Zum Vergleich sollen außerdem genetische Algorithmen und neuronale Netze verwendet werden.

1.2.3 Analysen zur Mittelverteilung und zur regionalen Arbeitsmarktpolitik

Indikatoren zur regionalen Mittelverteilung für die Arbeitsmarktpolitik

Seit dem Inkrafttreten des Arbeitsförderungsreformgesetzes im Jahre 1998 sind die Mittel für nahezu alle Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung – also u. a. für Qualifizierungsmaßnahmen und ABM – im Haushalt der BA in den sogenannten Eingliederungstitel einzustellen. Zur Verteilung der Budgetmittel (2000: 27,8 Mrd. DM) auf die Regionen der Bundesrepublik Deutschland wurde vom IAB ein Schlüssel entwickelt, der wesentlich auf einem Arbeitsmarktindikator beruht.

In Zukunft geht es darum, begleitende Untersuchungen zum Verteilungsmodus (einschließlich Indikator) durchzuführen. Es ist sicherzustellen, dass folgende Kriterien eingehalten werden: möglichst genaue Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgaben des Sozialgesetzbuchs, Transparenz der Vorgehensweise, Offenheit für geschäftspolitische Entscheidungen, wissenschaftlich-formale Korrektheit in der Umsetzung, möglichst hohe Effizienz beim Mitteleinsatz.

Begleitforschung zu den regionalen Eingliederungsbilanzen

In der Eingliederungsbilanz legen die Arbeitsämter den Erfolg ihrer Aktivitäten dar. Die IAB-Regionalforschung beabsichtigt, jene Regionalfaktoren zu identifizieren, die mitbestimmend sind für den Erfolg arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Nur vor dem Hintergrund der regionalen Rahmenbedingungen sind vergleichende Betrachtungen der Eingliederungsergebnisse der Arbeitsämter sinnvoll, wie sie nach § 11 SGBIII angestrebt werden. Es soll herausgefunden werden, welcher Instrumenten-Mix den arbeitsmarktpolitischen Erfolg in besonderem Maße determiniert und wie lokale Entscheider die Arbeitsmarktpolitik an die Rahmenbedingungen anpassen.

Monitoring des Einsatzes der arbeitsmarktpolitischen Instrumente

Die erheblichen Anstrengungen bei der Bildung konsistenter Zeitreihen – u. a. auch für die Instrumente der Arbeitsmarktpolitik, die in ABIS-REG einfließen –, werden einen erheblich verbesserten Informationsstand über die Wirkungsweise und die Schwerpunkte der Arbeitsmarktpolitik zulassen. Diese werden jeweils im Wege des laufenden Monitoring beobachtet, um Ansatzpunkte für eine Verbesserung des Maßnahmenereinsatzes zu liefern.

1.2.4 Forschungs koordinierung und Unterstützung der dezentralen Steuerung

Die Dezentralisierung der Aufgaben nach dem SGBIII ist ein neuer Anlass für eine intensivere Zusammenarbeit mit den Ländern und insbesondere mit den Referaten für Information, Controlling und Forschung in den Landesarbeitsämtern.

Ziel ist die Verstärkung der analytischen und prognostischen Kompetenz zur Unterstützung der regionalen Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik. Hierzu dienen gemeinsame Projekte, Gutachten und Fachtagungen sowie die Weiterentwicklung der Methoden und Datenbank-Optionen.

IAB-Gutachten

Mit den IAB-Gutachten im Auftrag von Bund und Ländern werden neue und trennscharfe Indikatoren zu Arbeitsplatzdefiziten, sektoralen Schwachstellenanalysen und zur Entwicklung der Einkommenskraft bereitgestellt. Die Entscheidung in den zuständigen Gremien und die Genehmigung durch die Europäische Kommission werden dadurch erleichtert, obwohl die Verteilung öffentlicher Subventionsmittel – und des forderbaren Investitionsvolumens – ein erhebliches Konfliktpotenzial birgt.

Das Indikatorsystem erlaubt nicht nur die Auswahl der Interventionsgebiete für nationale und europäische Strukturhilfen, sondern auch eine gesamtdeutsche Wertung von Vorranggebieten unter arbeitsmarktpolitischen Aspekten. Dies entspricht dem Ziel einer stärkeren Verzahnung von regionaler Strukturpolitik und Arbeitsmarktpolitik. Die Ergebnisse der Gutachten können bei regionalen und dezentralen Mittelentscheidungen (z. B. Eingliederungstitel) genutzt werden.

Zielerreichungsanalysen

Gezielte Regionalförderung kann dazu beitragen, dass strukturschwache Regionen aus der Fördergebietskulisse entlassen werden können. Das IAB hat dafür neue Programmoptionen für Zielerreichungsanalysen entwickelt und wird dies auch in Zukunft tun. Derartige Zielerreichungskontrollen anhand wichtiger Regionalindikatoren erlauben, die Fördergebiete in ihrer Entwicklung fortlaufend zu beobachten und relative Veränderungen zu messen. Neben den Basisvariablen für die in den letzten Jahren getroffene Auswahl der Fördergebiete werden neue und aussagefähigere Indikatoren entwickelt, die künftig eine problemorientierte Diagnose und Bewertung des Fördersystems erleichtern können.

Für die Bewertung der aktiven Arbeitsmarktpolitik der letzten zehn Jahre im Einigungsprozess entsteht dabei ein sog. Förderatlas, der Modellrechnungen zu den Ausgaben, Entlastungseffekten, zum Brutto- und Nettotransfer im Ost-West-Vergleich und für die Teilregionen ausweisen wird. Methoden und Ergebnisse werden auf gemeinsamen Fortbildungsveranstaltungen mit den ICF-Referaten zur Diskussion gestellt. Darüber hinaus ist der Start einer neuen Reihe von Forschungstagungen in den Ländern zu ausgewählten Fragestellungen vorgesehen.

Einzelbetriebliche Erfolgskontrollen

Das IAB erarbeitet gegenwärtig im Auftrag der Bund-Länder-Kommission ein Gutachten, das auch für die BA zukünftig von großer Bedeutung sein wird. Dabei sollen die Wirkungen der Subventionen der regionalen Strukturpolitik bis auf die einzelbetriebliche Ebene kontrolliert werden. Zum ersten Mal wird der Versuch unternommen, besonders geschützte Förderdaten mit betrieblichen Meldungen zur Sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu kombinieren. Außerdem wird das IAB-Betriebspanel dafür eingesetzt (vgl. Kapitel 7.1). Die Ergebnisse werden helfen, jahrelange Forderungen von Parlamenten und Rechnungshöfen zu erfüllen.

Dieser Ansatz kann auch als Muster für die Erfolgskontrolle bei den Maßnahmen nach SGB III dienen.

Die ersten Zwischenergebnisse führten bereits dazu, dass mit Unterstützung der Bund-Länder-Kommission Datensysteme der Landesbanken erstmals geöffnet, Call-Aktionen zur Überprüfung der Betriebsadressen veranlasst und die weitere und dauerhafte Mitwirkung des IAB und der BA beim Aufbau eines zukünftigen Monitorings gewünscht wurden. Eine weitere finanzielle Unterstützung wurde in Aussicht gestellt. Dies deckt sich mit den Anforderungen an ein internes BA-Controlling und an die Evaluationsforschung durch das IAB sowie mit dem Anliegen einer effizienteren Verzahnung von regionaler Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik.

Forschungsvorhaben

- Untersuchungen zu den Determinanten erfolgreicher Regionalentwicklung in Ostdeutschland
- Analysen zur Entlohnung, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit
- Analysen zu regionale Disparitäten auf Arbeitsmärkten
- Analyse der regionalen Erwerbsbeteiligung und Schätzung des regionalen Erwerbspersonenpotenzials
- Untersuchung des Zusammenhangs von regionalen Arbeitsmärkten und der Produktion von Umwelttechnik und Umweltdienstleistungen
- Regionalanalysen im internationalen Kontext
- regionale Beschäftigungsprojektionen
- regionale Arbeitslosigkeitsprojektionen
- Gewinnung von Indikatoren zur regionalen Mittelverteilung für die Arbeitsmarktpolitik
- Begleitforschung zu den regionalen Eingliederungsbilanzen
- Monitoring des Einsatzes der arbeitsmarktpolitischen Instrumente

1.3 Internationalisierung der Arbeitsmärkte

Internationale Arbeitsmarktforschung erscheint unter zwei Aspekten wichtig: grenzüberschreitende Bewegungen und zwischenstaatliche Vergleiche.

Bewegungen über die Grenzen beeinflussen den heimischen Arbeitsmarkt. Bei den Arbeitskräftewanderungen geschieht dies direkt, bei den Güter- und Kapitalbewegungen indirekt über Nachfrage- und Investitionsentscheidungen. Letzteres erhielt in den 90er Jahren neue Aktualität unter dem Stichwort Globalisierung, dem verstärkten Austausch von Gütern, Diensten und Wissen. Aus Kapazitätsgründen kann das IAB diese Entwicklungen allerdings nur beobachten.

Bei den Arbeitskräftewanderungen ist zu unterscheiden zwischen den Wanderungen innerhalb der europäischen Union und den Zuwanderungen aus Drittländern. Innerhalb der EU besteht für Arbeitnehmer Freizügigkeit. Wie die bisherige Entwicklung zeigt, dürften auch in Zukunft zwischen den EU-15-Ländern keine spektakulären Wanderungsbewegungen zu erwarten sein. Allerdings können sich auf Teilarbeitsmärkten bedeutsame Wanderungen ergeben, z. B. bei den gut- und hochqualifizierten Arbeitskräften. Für bestimmte Quali-

fikationen könnten sich sogar „Weltarbeitsmärkte“ herausbilden (z. B. bei den IT-Experten). Die Frage der Gewährung von Freizügigkeit gewinnt wieder neue Bedeutung im Zuge der geplanten Osterweiterung der EU.

Aus einem internationalen Vergleich der Entwicklung von Güter- und Arbeitsmärkten lassen sich Unterschiede und Gemeinsamkeiten herausarbeiten. Sie zeigen z. B., welche Position Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern einnimmt oder welche Schlüsse sich aus den Erfahrungen anderer Länder ziehen lassen. Einige Länder sind beschäftigungspolitisch erheblich erfolgreicher als andere. Aus deren Wegen zu mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit können Lehren zur Verbesserung der deutschen Arbeitsmarktsituation gezogen werden. Dabei können diese Erfahrungen wertvolle Ergänzungen zu den Modellrechnungen (Stichwort: Strategie-bündel) des IAB liefern.

Eine immer stärkere Rolle spielt auch die fortschreitende europäische Integration. Mit der Einführung einer gemeinsamen Währung werden Kosten und Preise im EU-Raum unmittelbar transparent. Über Wechselkursänderungen können keine externen Anpassungen zur Verbesserung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit mehr vorgenommen werden. Damit rücken Arbeitskräftewanderungen, die Änderung der Standortfaktoren oder die Lohnpolitik stärker in den Vordergrund. Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde erstmals das Ziel eines hohen Beschäftigungsstandes Aufgabe der EU. Über die jährliche Erstellung von „Nationalen Aktionsplänen“, der Verbreitung von „best-practice-Verfahren“ und „benchmarking-Vergleichen“ wird Druck auf die nationale Beschäftigungspolitik ausgeübt, erfolgreiche Maßnahmen zu übernehmen oder die eigene Politik entsprechend zu adjustieren. Auch wenn die Beschäftigungspolitik weiterhin unter nationaler Regie verbleibt, entsteht dadurch ein nicht unerheblicher „peer-group pressure“.

1.3.1 Europäische Integration und Arbeitsmarkt

Hinsichtlich der weiteren europäischen Integration ergeben sich zwei Schwerpunkte: Vertiefung und Erweiterung.

Vertiefung der EU

Seit der Reform des EU-Vertrags 1997 in Amsterdam gehört die „Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie“ zu den Aufgaben der Europäischen Union. Sie beruht auf den vier Säulen der „Beschäftigungspolitischen Leitlinien“, nämlich der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, der Entwicklung des Unternehmensgeistes, der Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Arbeitnehmer und der Verbesserung der Chancengleichheit von Frauen und Männern. Die Mitgliedsländer haben sich verpflichtet, die Leitlinien jährlich in „Nationale Aktionspläne“ umzusetzen. Die EU-Kommission überwacht und bewertet diesen Prozess. Die Umsetzung der Leitlinien kann allerdings nicht durch Sanktionen erzwungen werden. Damit verbleibt die Beschäftigungspolitik weitgehend in nationaler Verantwortung. Durch den intensiveren Informationsaustausch und die Hervorhebung bewährter Verfahren (best practices) könnte sich der Handlungsdruck zur Bekämpfung der Arbeitsmarktprobleme auf nationaler Ebene erhöhen. Die Entwicklungen in Richtung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie sind hinsichtlich Konvergenzen und Divergenzen in der Beschäftigungspolitik zu verfolgen und vor dem jeweiligen landesspezifischen institutionellen und wirtschaftspolitischen Hintergrund zu analysieren.

Erweiterung der EU

Die Erweiterung der EU nach Osten hin ist beschlossene Sache. Die Sachverhandlungen mit den ersten fünf Beitrittskandidaten (Estland, Polen, Slowenien, Ungarn, Tschechische Republik) sind schon relativ weit fortgeschritten. Auch mit dem zweiten Kreis der Beitrittsländer wurden die Verhandlungen aufgenommen. Der Prozess der Integration der mittel- und osteuropäischen Transformationsländer in die internationale Wirtschaft ist inzwischen relativ weit gediehen. Hemmnisse im Bereich der Güter- und Kapitalmärkte sind im Rahmen des Assoziierungsprozesses zwischen der EU und den mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL) weitgehend abgebaut worden. Ein Beitritt dieser Länder wird über Veränderungen von Volumen und Strukturen der Handels-, Kapital- und Arbeitskräftebewegungen indirekte und direkte Wirkungen haben – auch auf die bisherigen Mitgliedsländer der EU. Insbesondere auf Deutschland wird sich dies wegen der intensiven Wirtschaftsbeziehungen mit den MOEL auswirken.

Aus der Sicht des IAB sind insbesondere die Effekte (Niveau-, v. a. aber Struktureffekte) der Erweiterung auf die Arbeitsmärkte der EU-Mitgliedsländer und insbesondere Deutschlands zu beobachten und zu untersuchen. Von speziellem Interesse ist dabei, wie sich die Wanderungsbewegungen bis zur und insbesondere nach der endgültigen Einführung der Arbeitskräftefreizügigkeit entwickeln. Auch die grenzüberschreitenden Arbeitsmarktbeziehungen in ausgewählten Grenzräumen, insbesondere in den neuen Euroregionen gilt es zu berücksichtigen.

1.3.2 Internationale Arbeitsmarktvergleiche

Die Arbeitsmarktentwicklung verläuft innerhalb und außerhalb der EU unterschiedlich. Während in einer Reihe von Industriestaaten in den vergangenen Jahren die Beschäftigung gestiegen und die Arbeitslosigkeit erheblich zurückgegangen ist, stagniert letztere in drei der vier großen EU-Staaten (Ausnahme Großbritannien) auf hohem Niveau. Weiterhin sind die sehr unterschiedlichen Erwerbstätigenquoten erklärungsbedürftig. Darauf hat bereits das „Weißbuch zu Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ der europäischen Kommission von 1993 hingewiesen.

Das IAB führte auf Wunsch der Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit 1998 einen Workshop zu den Erfahrungen beschäftigungspolitisch erfolgreicher Länder durch. Ausgewählt wurden damals USA, GB, NL und DK. Im Auftrag des Arbeitsministeriums veranstaltet das IAB im Rahmen der Expo 2000 eine internationale Konferenz zum Thema „Wege zu mehr Beschäftigung“ unter Beteiligung einer Reihe ausgewiesener Wissenschaftler aus aller Welt. Einen Schwerpunkt bildet auch dort wieder die Beschäftigungspolitik anderer Länder. Diese vergleichenden Arbeiten sind fortzuführen und um weitere, beschäftigungspolitisch interessante Länderanalysen zu ergänzen.

1.3.3 Arbeitskräftewanderungen

Wanderungen über die Grenzen beeinflussen unmittelbar den Arbeitsmarkt. Hierbei ist zu unterscheiden zwischen Arbeitskräftewanderungen unter Freizügigkeitsbedingungen wie im EU-Raum und Zuwanderungen aus Drittländern. Des Weiteren ist zu unterscheiden nach der Qualifikation – gutqualifizierte Arbeitskräfte werden in allen Ländern stärker gefragt sein – und den zeitlichen Konditionen.

Es ist hier zum einen den möglichen Zuwanderungsbewegungen aus den neuen Beitrittsländern im Zuge der Ost-Er-

weiterung besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Zwischen den Beitrittskandidaten und den bisherigen Mitgliedsländern besteht noch ein beachtliches Wohlstandsgefälle. Es zeigen sich zwar – z. B. in Polen – bereits Aufholprozesse in Richtung westeuropäischer Wirtschaftsniveaus. Trotzdem braucht Annäherung Zeit. Das Wohlstandsgefälle würde deshalb einen erheblichen Wanderungsdruck auslösen, wenn die Freizügigkeitsregelung sofort eingeführt würde.

Zum anderen sind die Auswirkungen und Ergebnisse der durch die „Greencard“-Initiative der Bundesregierung ausgelösten Diskussion über ein Einwanderungskonzept für den Arbeitsmarkt von Bedeutung. Die Vorgehensweisen und Konzepte anderer Länder zu deren Immigrationspolitik sind dabei auf Transferierbarkeit zur Gestaltung der deutschen Zuwanderungspolitik zu prüfen.

Von Interesse ist, wie sich die Wanderungen in Größenordnungen und Strukturen einerseits im Zusammenhang mit der Erweiterung und mit der Einführung der Arbeitskräftefreizügigkeit und andererseits ausgehend von einem sich möglicherweise neu entwickelnden einwanderungspolitischen Konzept in der Bundesrepublik Deutschland entwickeln werden.

1.3.4 Beschäftigungspolitik im Wettbewerb: Vom Ausland lernen

Mit dem Sysifo-Modell stand in der Vergangenheit ein umfassendes Modell zur Verfügung, mit dessen Hilfe alternative Wege zu mehr Beschäftigung für Deutschland aufgezeigt werden konnten. Eine Analyse der beschäftigungspolitisch erfolgreichen Länder zeigte, dass die aus dem Modell abgeleiteten Politikempfehlungen weitgehend mit den Erfahrungen in diesen Ländern übereinstimmen. Wobei natürlich zu beachten ist, dass die Gewichtung der Maßnahmen von Land zu Land unterschiedlich sein kann, je nach Ausgangssituation, institutionellen und historischen Hintergründen. Bei der Beurteilung der Arbeitsmarkttrends ist zu fragen, um welche Art von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit es sich handelt: Strukturelle Arbeitslosigkeit, geprägt von hoher Langzeitarbeitslosigkeit, ist anders zu bewerten als Arbeitslosigkeit konjunktureller Art. Ähnliche Fragen müssen auch bei der Beschäftigung gestellt werden: Handelt es sich um Vollzeitarbeitsplätze oder um Beschäftigungsverhältnisse wie unfreiwillige Teilzeit, befristete Beschäftigung oder Leiharbeit. Weiterhin ist wichtig, ob ein ausreichender Lebensunterhalt erzielt wird oder ob nicht am unteren Ende der Verdienstskala Armut trotz Arbeit entsteht.

Modelle können nicht alle Einflüsse auf den Arbeitsmarkt abbilden. Deshalb sind Erfahrungen anderer Länder für das IAB als Ergänzung zu makroökonomischen Simulationsmodellen wichtig. Im Prinzip interessieren alle bei uns diskutierten arbeitsmarktspezifischen Fragestellungen und Zusammenhänge, und zwar in der Querschnitts- wie in der Längsschnittsbetrachtung. Als Beispiele sind zu nennen: Erwerbsbeteiligung, Teilzeitbeschäftigung, Lohn disparitäten, Niedriglohnarbeitsplätze, Dienstleistungslücke, Erfahrungen mit traditionellen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wie ABM oder mit neuen Ideen wie den holländische Modellen zur Förderung der Vermittlung von Langzeitarbeitslosen, die Förderung von persönlichen/häuslichen Dienstleistungen in Frankreich oder Dänemark oder die Rolle der Arbeitsverwaltungen. Nur die Kenntnis der Trends und Strukturen sowie des institutionellen Rahmens erlauben eine Einschätzung der Übertragbarkeit der Ergebnisse. In der Regel wird eine vollständige Übertragbarkeit nicht gegeben sein, da die wirtschaft-

liehen, sozialen, bildungspolitischen oder institutionellen Gegebenheiten unterschiedlich sind. Aber der Blick über die Grenzen kann Fehler vermeiden und Kosten sparen helfen sowie neue Ideen hervorbringen. So ist auch das Aufzeigen von Zielkonflikten wie in den USA wichtig: mehr Beschäftigung unter Inkaufnahme großer Lohn disparitäten mit der Konsequenz von „working poor“.

Die Fähigkeit, auf international vergleichende Fragen eine Antwort geben zu können, setzt allerdings einen nicht unerheblichen Aufwand bei Datenbeschaffung und Informationsverarbeitung voraus. Dieser umfasst z. B. die Integration des IAB in internationale Netzwerke, die Kooperation mit nationalen und internationalen Organisationen oder die Präsenz bei Forschungsveranstaltungen zu grenzüberschreitenden Themen.

Die aus der Analyse der Erfahrungen beschäftigungspolitisch erfolgreicher Länder gewonnenen Ergebnisse sind unter Berücksichtigung arbeitsmarkttheoretischer Überlegungen zusammenzutragen und auf ihre Transferierbarkeit zu überprüfen, um hierüber Beiträge für die Politikberatung zu leisten.

Forschungsvorhaben

- Analyse der Entwicklungen einer koordinierten Beschäftigungsstrategie der EU-Staaten vor dem jeweiligen landespezifischen institutionellen und wirtschaftspolitischen Hintergrund
- Untersuchung der Effekte der EU-Erweiterung auf die Arbeitsmärkte der EU-Mitgliedsländer und insbesondere Deutschlands
- Analyse der Wanderungsentwicklung in Größenordnungen und Strukturen ausgehend von einem sich möglicherweise neu entwickelnden einwanderungspolitischen Konzept in der Bundesrepublik Deutschland
- Analyse der grenzüberschreitenden Arbeitsmarktbeziehungen in ausgewählten Grenzräumen, insbesondere in den neuen Euroregionen
- Fortführung der vergleichenden Arbeiten zu den Erfahrungen beschäftigungspolitisch erfolgreicher Länder und Systematisierung unter Berücksichtigung arbeitsmarkttheoretischer Überlegungen
- Überprüfung der Erfahrungen beschäftigungspolitisch erfolgreicher Länder auf ihre Transferierbarkeit mit dem Ziel der Politikberatung

2 Betriebe im Wandel

Die Entwicklung der Beschäftigung hängt gleichermaßen ab von der betrieblichen Nachfrage nach Arbeitskräften und dem Angebot der Erwerbsspersonen, ein Beschäftigungsverhältnis einzugehen. In diesem Abschnitt steht die Nachfrage der privaten und öffentlichen Unternehmen sowie des Staates nach Arbeitsleistungen im Mittelpunkt. Ganz allgemein betrachtet geht es darum zu erklären, welche Faktoren Menge und Qualität der Arbeitsplätze bestimmen, die von den Unternehmen angeboten werden. Die Lage auf den Absatzmärkten, die Preise für Vorleistungen, Steuern, Abgaben oder Löhne bestimmen die Entscheidung der Unternehmen ebenso wie die Produktionstechnik, die Beziehung zum Staat und zu den Sozialpartnern. Zudem erstreckt sich der Entscheidungsspielraum auf die unterschiedlichen Dimensionen von „Arbeit“, näm-

lich die Beschäftigtenzahl und die Arbeitszeit. In diesem Abschnitt sollen die wichtigsten der genannten mikroökonomischen Bestimmungsfaktoren behandelt werden.

Systematische Grundlagenforschung ist erforderlich, um die Bedeutung der einzelnen Bestimmungsfaktoren der Arbeitsnachfrage auch im Hinblick auf die mengenmäßige und zeitliche Dimension und für unterschiedliche Qualifikationsgruppen zu ermitteln. Zwei Hauptfragen sind zu beantworten:

- Wo und wie entstehen neue Arbeitsplätze?
- Wie können bestehende Arbeitsplätze gesichert werden?

Dabei ist die Anpassung der Betriebe an sich rasch verändernde Märkte in einer globalisierten Wirtschaft der wichtigste Forschungsgegenstand. Durch die zunehmende Verflechtung der internationalen Güter- und Kapitalströme verschärft sich der Wettbewerb, die Flexibilitätsanforderungen an die Unternehmen steigen. Wettbewerbsvorteile werden von den Unternehmen nicht nur in einer schnellen und flexiblen Anpassung an die Märkte, sondern auch in niedrigen Arbeitskosten gesucht. In Verbindung mit moderner Technologie und arbeitsorganisatorischen Veränderungen werden in vielen Branchen Lean-Management-Konzepte favorisiert. Dabei wird auch aus Unternehmenssicht die betriebliche Personalpolitik zum zentralen Wettbewerbsfaktor.

2.1 Personalstand und -Veränderungen

Als zentrale Forschungsfragen sind die Veränderungen bei der Stellenbesetzung und der Freisetzung von Arbeitskräften sowie die Rolle verschiedener Institutionen bei Ausgleichsvorgängen zwischen Angebot und Nachfrage zu untersuchen.

Auf der Grundlage der seit 1989 durchgeführten Erhebungen über Personalbedarf und Offene Stellen sind multivariate Zeitreihen- und Querschnittsanalysen durchzuführen, die u. a. Ausgleichsvorgänge und möglichen Mismatch zwischen Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt sowie betriebliche Reaktionsmuster weiter erhellen sollen. Besonders zu untersuchen ist die Rolle der Arbeitsämter im Ausgleichsprozess.

In der Arbeitsverwaltung, der Arbeitsmarktforschung und in den Betrieben selbst besteht ein großes Interesse an systematischen Informationen über die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes. Das immer noch bestehende Informationsdefizit soll durch repräsentative Ergebnisse über betriebliche Beschäftigung und ihre Veränderungen aus der Betriebsdatei der Beschäftigtenstatistik und aus dem IAB-Betriebspanel abgebaut werden. Das Angebot offener Stellen und die betriebliche Personalsuche können aus dem IAB-Betriebspanel sowie der Erhebung zum Personalbedarf und zu Offenen Stellen ermittelt werden. Dabei geht es darum, die Entstehung von Arbeitsplätzen durch Betriebsgründungen und die Expansion bestehender Betriebe ebenso zu erfassen wie den Stellenabbau durch Betriebsschließungen und die Verkleinerung der Belegschaft (sog. Job- und IABour Turnover). Weiterhin können mit dem IAB-Betriebspanel theoretisch und empirisch die Bestimmungsgründe für die betriebliche Beschäftigungsentwicklung ermittelt werden.

Forschungsvorhaben

- Fortführung der Kooperation mit den Arbeits- und Sozialministerien der Bundesländer, um im IAB-Betriebspanel mit erhöhtem Stichprobenumfang regionale Analysen der Beschäftigungsentwicklung auf Länderebene durchführen zu können

- gemeinsame Betriebsbefragungen mit Partnerinstitutionen in anderen EU-Ländern sowie der Europäischen Kommission für internationale Vergleiche, auch um die Erfahrungen beschäftigungspolitisch erfolgreicher Länder nutzen zu können
- Darstellung und Analyse des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots
- Untersuchungen zu Stellenbesetzungs- und Freisetzungsvorgängen im Zeitablauf

2.2 Betriebsgründungen und -Schließungen

Sind die Klein- und Mittelbetriebe die Hoffnungsträger der Beschäftigungspolitik? Über die beschäftigungspolitische Dimension hinaus ist die Entwicklung der Größenstruktur der Betriebe für beinahe jeden Aspekt des Arbeitsmarktes wichtig: Die Entlohnung, Arbeitszeiten, Arbeitsplatzsicherheit, Aus- und Weiterbildung und die Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Beziehungen hängen mit der Betriebsgröße zusammen. Betriebsgründungen spielen im Rahmen des strukturellen Wandels eine herausragende Rolle. Die ständige Erneuerung des Unternehmensbestandes ist notwendig für die Erhaltung der Arbeitsplätze. Im IAB wurde die Gründungsforschung bislang auf Ostdeutschland konzentriert, wo neuen Betrieben eine ganz besonders wichtige Funktion zukommt. Nun wird der Untersuchungsraum auch auf den alten Teil des Bundesgebietes erweitert. Die Einbindung in das interdisziplinäre Forschungsprogramm der Deutschen Forschungsgesellschaft zur Gründungsforschung öffnet einen leichten Zugang zu sämtlichen verfügbaren Datenquellen. Die Untersuchungen im IAB beziehen sich vor allem auf Menge und Qualität der geschaffenen wie der wegfallenden Arbeitsplätze. Werden Arbeitsplätze abgebaut, soll dem Verbleib der freigesetzten Arbeitskräfte nachgegangen werden. Bei den Betriebsgründungen selbst werden Analysen der Determinanten des Überlebens und Wachstums neuer Betriebe von großer Bedeutung sein.

Forschungsvorhaben

- Untersuchung der Entstehung und Entwicklung von neu gegründeten Betrieben
- Analyse der Beschäftigungseffekte von Gründungen nach Wirtschaftsbereichen auch im Vergleich zur Beschäftigungsentwicklung der bestehenden Betriebe

2.3 Betriebliche Aus- und Weiterbildung, Rekrutierung von Nachwuchskräften

Die gute Qualifikation der Fachkräfte ist einer der wichtigsten Standortvorteile der Bundesrepublik Deutschland. Sie bleibt notwendige Voraussetzung für Wachstum und Beschäftigung. Ausbildung ist ein Stück Zukunftssicherung für den Einzelnen und für die Gesellschaft. Mit den Daten des IAB-Betriebspanels kann die Entwicklung des Ausbildungsplatzangebots aktuell beschrieben und analysiert werden. Die betriebliche Ausbildungsbereitschaft und Ausbildungsbeurteilung sowie Ausbildungshemmnisse und die Übernahme von Ausbildungsabsolventen sind wichtige Forschungsthemen, die auch bereits im abgelaufenen Programmzeitraum bearbeitet worden sind.

Weiterbildung kann zwar eine fundierte Ausbildung nicht ersetzen, hat aber aufgrund des wissensintensiven Strukturwandels bei Berufs- oder Betriebswechseln sowie bei unste-

tigen Erwerbsverläufen gegenüber der Erstausbildung an Bedeutung gewonnen. Die betrieblichen Weiterbildungsstrategien stehen dabei im Spannungsfeld verschiedener Anforderungen: Flexibilitätserfordernisse verbinden einerseits die Weiterbildung mit einem stärker polyvalenten Arbeitskräfteeinsatz, andererseits beschränkt der steigende Kostendruck die Qualifizierungsmaßnahmen deutlicher auf ihre kurz- und mittelfristige Verwertbarkeit im Arbeitsprozess.

Weitere Untersuchungen gelten Fragen des Zusammenhangs von technisch-organisatorischem Wandel und Weiterbildung, Formen der betrieblichen Weiterbildung sowie den Qualifikationsmöglichkeiten für Geringqualifizierte.

Die Beteiligung von Frauen an Weiterbildungsmaßnahmen kann mit dem Betriebspanel ebenfalls analysiert werden. Wichtig sind auch Untersuchungen zur zeitlichen Lage der Weiterbildungsmaßnahmen. Dies gilt gerade auch für das Teilnahmeverhalten von Frauen, die nach wie vor die Hauptlast familialer Koordinationserfordernisse (Kindergartenöffnungszeiten, Schulpläne) tragen.

Bei der Rekrutierung von Nachwuchskräften treten Schwierigkeiten auf, die – über die Untersuchungen zu Personalbedarf und Offene Stellen in Abschnitt 2.1 hinaus – vertieft für den Bereich qualifizierter Beschäftigter analysiert werden sollen. An Hand der seit 1993 erhobenen Fragen im IAB-Betriebspanel bietet sich eine Vielzahl von Anknüpfungspunkten zur Überprüfung der These vom Fachkräftemangel und dessen Auswirkungen in den Betrieben. Die Erhebung im Jahre 2000 hat überdies einen entsprechenden Schwerpunkt. Außerdem können weitere Qualifikationsstufen berücksichtigt werden, wenn die entsprechenden Informationen aus der Beschäftigtenstatistik mit den Daten des IAB-Betriebspanels zusammengeführt werden. Dieser Ansatz eines „Matched Employer-Employee-Datensatzes“ gewinnt auch international an Bedeutung. Ergänzend werden Fallstudien durchgeführt.

Forschungsvorhaben

- Nutzung des IAB-Betriebspanels zur Untersuchung des Fachkräftemangels und der betrieblichen Reaktion darauf sowie des betrieblichen Qualifikationsbedarfs
- Beteiligung am Aufbau eines „Matched Employer-Employee-Datensatzes“, um Fragestellungen unter Berücksichtigung der Interaktionen von Firmen und Beschäftigten besser untersuchen zu können

2.4 Technischer Wandel und Beschäftigung

Technischer Fortschritt gilt als einer der Hauptauslöser für wirtschaftlichen und strukturellen Wandel. Die Innovationsfähigkeit von Betrieben ist zentrale Voraussetzung für ihre Produktivität und damit für ihre Wettbewerbsfähigkeit. Diese wiederum ist eine der wichtigsten Bestimmungsgrößen für die Nachfrage nach Arbeitskräften. Zu differenzieren ist dabei zwischen Prozessinnovationen, also neuen Verfahren zur Erstellung von Produkten und Leistungen, und Produktinnovationen, also neuen Produkten und Leistungen im betrieblichen Angebot. Darüber hinaus werden häufig in Verbindung mit Produkt- und Prozessinnovationen organisatorische Änderungen im Betrieb vorgenommen wie

- mehr Eigenfertigung/Eigenleistung;
- mehr Zukauf von Produkten und Leistungen;
- Neugestaltung der Beschaffungs- und Vertriebswege bzw. der Kundenbeziehungen;

- Reorganisation von Abteilungen oder von Funktionsbereichen;
- Verlagerung von Verantwortung und Entscheidungen nach unten;
- Einführung von Gruppenarbeit/eigenverantwortlichen Arbeitsgruppen;
- Einrichtung von Einheiten mit eigener Kosten-/Ergebnismittlung;
- Umweltbezogene organisatorische Maßnahmen (z. B. Öko-, Produkt-, Stoffbilanzen);
- Verbesserung der Qualitätssicherung.

Bei der Untersuchung der Innovationstätigkeit der Betriebe soll neben dem IAB-Betriebspanel die seit den 70er Jahren im IAB gepflegte Innovationsdatenbank ausgewertet werden, die inzwischen einen enormen Datenbestand aufweist. Die Dynamik des Innovationsprozesses sowie die wirtschaftlichen und sozialen Bestimmungsfaktoren von Innovationen können zeitreihenanalytisch untersucht werden. Dazu wurde mit der Analyse des Informationsgehalts der Datenbank bereits eine wichtige Voraussetzung geschaffen.

Forschungsvorhaben

- Analysen auf der Basis des IAB-Betriebspanels zur betrieblichen Flexibilität und Produktivität
- Untersuchung der Beschäftigungs- und Wachstumseffekte betrieblicher Innovationen und organisatorischer Änderungen sowie von Umwelttechnik

2.5 Arbeitszeit und Betriebszeit

Die Flexibilisierung von Arbeits- und Betriebszeiten spielt bei der Sicherung von Arbeitsverhältnissen und der Schaffung von Arbeitsplätzen eine zentrale Rolle. Adäquat eingesetzt, kann sie dabei helfen, unterschiedliche Arbeitszeitwünsche von Männern und Frauen oder von Beschäftigten in verschiedenen Lebensphasen zu verwirklichen. Deshalb sind erfolgreiche Modelle sowohl im Hinblick auf die Arbeitskraft als auch auf die Arbeitsplatzseite zu identifizieren und vor allem in ihren Wirkungen auf verschiedene Teilarbeitsmärkte zu analysieren. Damit soll ein Beitrag zu ihrer politischen Gestaltbarkeit geleistet werden. In diesem Zusammenhang sollen die Untersuchungen über die Substitution von Überstunden durch befristete Beschäftigung weitergeführt werden. Außerdem sollen ähnliche Projekte im Bereich individuell verkürzter Arbeitszeiten untersucht und begleitet werden.

Die Bemühungen um den Aufbau einer Jahresbetriebszeitrechnung – als Gegenstück zur Jahresarbeitszeitrechnung – sollen fortgesetzt werden. Für die Ermittlung von Jahresbetriebszeiten und ihrer Bestimmungsfaktoren bleibt nur der Weg einer empirischen Erhebung. Exemplarische Rechnungen können ein wichtiges Zwischenglied für weitere Schritte zur Erforschung der Entkoppelung von Arbeits- und Betriebszeiten bei verstärkter Mehrfachnutzung von Arbeitsplätzen bilden.

Die Internationalisierung der Märkte, die ständige Verkürzung der Produktzyklen, die stärkere Kundenorientierung sowie saisonale und konjunkturelle Schwankungen des Arbeitsanfalls stellen die Betriebe vor höhere Flexibilitätsanforderungen. Der Einsatz von (Jahres-)Arbeitszeitkonten als Reaktion der Betriebe zur Anpassung der Arbeitszeiten an die Markterfordernisse gewinnt an Bedeutung. Auch die Entwicklung der Überstunden muss deshalb in Relation zur weiteren Ausbreitung von Arbeitszeitkonten gesehen werden.

Schicht- und Wochenendarbeit als „klassische Formen“ zur Ausdehnung der Betriebsnutzungszeiten müssen auch weiterhin erfasst, ihr betrieblicher Einsatz im Kontext der Entkoppelung von Arbeits- und Betriebszeiten untersucht werden. Die Nutzung von Überstunden, Schichtarbeit und Wochenendarbeit werden im mehrjährigen Turnus im Betriebspanel erfasst.

Forschungsvorhaben

- Regelmäßige Erfassung von Überstunden unter Berücksichtigung der Verwendung von Arbeitszeitkonten in den Betrieben
- Untersuchung der zeitlichen Lage von Weiterbildungsmaßnahmen
- Fortsetzung der Untersuchungen über die Substitution von Überstunden durch Beschäftigung im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik
- Untersuchungen zur Entwicklung und zu den Bestimmungsfaktoren der Betriebszeit

2.6 Industrielle Beziehungen

Im globalen Wettbewerb ist die Anpassungsfähigkeit der Betriebe und Unternehmen an Veränderungen auf den Absatz- und Beschaffungsmärkten entscheidend. Tarifvertragliche Regelungen können die betriebliche Flexibilität behindern. Deshalb sind in den letzten Jahren verstärkt Firmentarifverträge abgeschlossen worden und Unternehmen aus dem Arbeitgeberverband ausgetreten. Im IAB-Betriebspanel wurde seit 1993 für Westdeutschland und seit 1996 auch für Ostdeutschland regelmäßig die betriebliche Tarifbindung abgefragt. Dies ist u. a. erforderlich, um das Ausmaß der übertariflichen Entlohnung zu ermitteln. Weiterhin kann aus den betrieblichen Angaben zur Bruttolohn- und -gehaltssumme die durchschnittliche Entlohnung der Beschäftigten (pro Kopf und in Vollzeitäquivalenten gemessen) berechnet werden. Die Bestimmungsründe für die Lohnhöhe und die übertarifliche Bezahlung können mit Panelanalysemethoden und Mehrebenenansätzen – unter Berücksichtigung von Regionalvariablen – untersucht werden. Darüber hinaus erscheint die Verknüpfung von Daten des IAB-Betriebspanels und der Beschäftigtenstatistik für Lohnstrukturanalysen in der zwischenbetrieblichen, sektoralen, betriebsgrößenspezifischen, regionalen und geschlechtsspezifischen Dimension als besonders interessant. Damit kann beispielsweise auch die Entlohnung von einzelnen Qualifikationsgruppen untersucht werden. Dieses Forschungsthema ist auch im Hinblick auf die großen Unterschiede bei den qualifikationspezifischen Arbeitslosenquoten hochaktuell.

In einem weiteren Schritt kann der Einfluss der Tätigkeit von Betriebsräten auf die betriebliche Personalpolitik untersucht werden. Betriebsräte versuchen im allgemeinen Stammelegenschaftskonzepte zu unterstützen oder voranzutreiben. Das müsste sich nicht nur auf die Anzahl der Entlassungen niederschlagen, sondern auch auf die Inanspruchnahme von Kurzarbeit zur Vermeidung von Entlassungen, die Förderung der betrieblichen Berufsausbildung und die Übernahme von erfolgreichen Ausbildungsabsolventen im Ausbildungsbetrieb sowie auf die Förderung der betrieblichen Weiterbildung. Die betriebliche Flexibilität bei der Bewältigung von saisonal oder konjunkturell bedingten Schwankungen des Arbeitsanfalls kann ebenfalls über eine zwischen Firmenleitung und Betriebsräten abgestimmte Arbeitszeitpolitik erhöht werden.

Forschungsvorhaben

- Analysen zur Beteiligung von Mitarbeitern am Kapital und Ertrag von Unternehmen sowie zur betrieblichen Altersversorgung
- Untersuchung des Einflusses der Betriebsratstätigkeit auf die betriebliche Nutzung personalpolitischer Strategien
- Beteiligung an der Berichterstattung der Bundesregierung zur Berufs- und Einkommenssituation von Frauen und Männern

3 Erwerbsarbeit im Wandel

Die Erwerbsarbeit befindet sich in einem dauerhaften Umbruch. Vielfältige Mobilitätsgänge innerhalb und zwischen Wirtschaftszweigen, Berufen und Betrieben, regionale und internationale Wanderungen sowie Veränderungen zwischen Erwerbspositionen und Arbeitsformen belegen dies. Den Hintergrund hierfür bildet das komplexe Zusammenspiel von Globalisierung, neuen Unternehmensstrategien, demografischem Wandel, steigender Frauenerwerbstätigkeit und zunehmender Individualisierung. Der Arbeitsmarkt kann hier seine Funktionsfähigkeit beweisen, indem er Anpassungsfähigkeit zeigt. Dabei muss ein neuer Ausgleich zwischen der notwendigen Flexibilität auf der einen und der erforderlichen Stabilität auf der anderen Seite gefunden werden. Dies gilt gleichermaßen für die Angebots- wie für die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes.

„Flexibilisierung der Arbeit“ meint nicht nur die Anpassungsfähigkeit von Unternehmen an veränderte ökonomische Rahmenbedingungen. Sie muss auch dem Interesse der Erwerbspersonen an einer besseren Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit mit anderen Lebensbereichen dienen. Auch das Geschlechterarrangement der Aufteilung von Familien- und Erwerbsarbeit spielt hier eine Rolle. Die Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse ist dabei nicht nur eine tragende Säule für individuelle Lebensplanung, sondern auch das Gerüst für zuverlässige Abläufe in den Unternehmen und den sozialen Frieden. Das Austarieren von Flexibilität und Stabilität betrifft dabei sowohl Fragen der institutionellen Ordnung des Arbeitsmarktes, als auch die sozialstaatlichen Regelungen, die den Strukturwandel der Erwerbsarbeit begleiten und seine Härten abfedern können. Veränderungen am Arbeitsmarkt haben Auswirkungen auf die soziale Sicherung, wie umgekehrt das soziale Sicherungssystem Arbeitsmarktprozesse beeinflusst. Es geht nicht nur um Fragen der individuellen sozialen Sicherung, sondern letzten Endes um die Balance zwischen wirtschaftlicher Erneuerung und sozialer Kohäsion der Gesellschaft. Diese Probleme lassen sich auch einordnen in die Diskussion um den Wandel der Arbeitsgesellschaft, deren Tertiarisierung und Informatisierung sowie ganz allgemein in die Debatte um die Zukunft der Erwerbsarbeit. Auch Fragen nach der zukünftigen Bedeutung des Berufs, dem Wandel der Tätigkeiten sowie dem Bedarf und Angebot an funktionalen und extrafunktionalen Qualifikationen lassen sich hier verorten. Die Informatisierung der Arbeitswelt, die zu einer Wissensgesellschaft mutiert, hat in den vergangenen Jahren zu einer Vielzahl neuer Beschäftigungs- und Arbeitsmöglichkeiten geführt, gleichzeitig gehen manche überkommene Aufgabenfelder verloren. Allerdings zeigen sich derzeit sehr viele heterogene Details, die kaum überblickt, nur schwer aggregiert werden können und die vernetzt und zuweilen gegenläufig wirken. Offensichtlich verstärkt die Informatisierung

den Trend zu abstrakten und komplexen Arbeitsaufgaben, für die nicht genügend qualifiziertes Personal bereitsteht. Dies hat Forderungen nach der gezielten Einwanderung von kompetenten Fachleuten ausgelöst. Parallel müssen aber auch Strategien für eine schnelle Qualifikationsanpassung entwickelt werden.

Der Strukturwandel, der Informatisierung begleitet, verändert nicht nur die Verteilung von Wirtschaftszweigen, Berufen und Tätigkeiten, sondern zerstört auch die in der Industriegesellschaft fixierten und standardisierten Messgrößen, nach denen Beschäftigung zugeordnet und quantifiziert wird. Dies erschwert die Analyse und die Bewertung der Veränderungen.

Aus dem thematischen Gesamtrahmen des Wandels der Erwerbsarbeit und unter Beachtung der dem IAB zur Verfügung stehenden Kapazitäten lassen sich die folgenden Untersuchungsschwerpunkte ableiten.

3.1 Stabilität der Arbeitsplätze und Beschäftigungsverhältnisse

Anhaltende Unterbeschäftigung und gestiegene Flexibilitätsanforderungen der Wirtschaft lassen vermuten, dass die Stabilität von Beschäftigungsverhältnissen zumindest in Teilbereichen der Wirtschaft oder in bestimmten Beschäftigungssegmenten abnimmt. Dies würde nicht ohne Einfluss auf die Stabilität von Erwerbsbiografien bleiben. Da die Beiträge und Ansprüche an die sozialen Sicherungssysteme nach wie vor an stabile Erwerbsbiografien, wenn nicht an stabile Beschäftigungsverhältnisse geknüpft sind, kommt deren Dauerhaftigkeit weiterhin eine hohe Bedeutung auch für die Einkommenssicherheit zu. Andererseits ist die Höhe des Beschäftigungsumschlags auch ein Indiz für die Flexibilität des Beschäftigungssystems.

Voraussetzung der Stabilität von Beschäftigungsverhältnissen ist die Stabilität der Arbeitsplätze, die näherungsweise über die Komponenten des Job-Turnovers bestimmt werden kann. Die Analyse des Job-Turnover ist fortzusetzen und auszubauen, um neue Entwicklungen in der Re-Allokation von Arbeitsplätzen zwischen Wirtschaftszweigen und Regionen aufzudecken. Für die Analyse der Stabilität von Beschäftigungsverhältnissen stehen Konzepte der IABour-Turnover-Analyse zur Verfügung (Fluktuationsraten, Dauer und Dauerverteilung). Die Entwicklung dieser Komponenten innerhalb von Wirtschaftszweigen, Berufssegmenten, Qualifikationsebenen und Personengruppen (auch nach Geschlecht) wird Aufschluss über das Ausmaß geben, in dem Teile des Beschäftigungssystems vom Strukturwandel und von Flexibilisierungstendenzen erfasst worden sind. Zyklische (konjunkturelle) Veränderungen sind von langfristigen Trends zu unterscheiden.

Zwischenbetriebliche Fluktuation stellt aus Sicht der Arbeitnehmer ein Moment der Instabilität dar, in dem über die Stabilität der Erwerbsbiografie entschieden wird. Aus Sicht der Betriebe stellt zwischenbetriebliche Fluktuation ein Element der Flexibilität dar. Aus den Fluktuationsmustern und ihrem Wandel innerhalb und zwischen Branchen werden Entwicklungen von Rekrutierungswegen der Betriebe deutlich, die zu analysieren sein werden. Ein Element der Rekrutierung und der Personalpolitik sind Recalls (zeitweise Entlassungen). Dem Umfang von Recalls und der damit verbundenen Arbeitslosigkeit ist weiterhin nachzugehen. Überlegungen zu Anreizen für eine Verstetigung der Beschäftigung sind zu entwickeln.

Forschungsvorhaben

- Analysen zur Stabilität der Arbeitsplätze (Job-Turnover) und der Beschäftigungsverhältnisse (IABour-Turnover)
- weitere Beobachtung von Recalls

3.2 Berufliche, zwischenbetriebliche und regionale Mobilität im Erwerbsverlauf

Die anhaltende Massenarbeitslosigkeit in Deutschland wird unter anderem auf eine hohe Regulierungsdichte, starre institutionelle Strukturen und zu geringe Mobilität der Arbeitnehmer zurückgeführt. Des Weiteren gilt der deutsche Arbeitsmarkt im internationalen Vergleich als wenig flexibel. In dieser Inflexibilität wird auch ein Hauptgrund für das Anwachsen und die Verfestigung von Arbeitslosigkeit gesehen, die teilweise auf einen qualifikatorischen und regionalen Mismatch zurückzuführen sei. Es stellt sich die Frage, ob eine solche Rigidität bzw. abnehmende Mobilität auf dem deutschen Arbeitsmarkt auf der personalen Ebene empirisch nachweisbar und wie eine solche Entwicklung im Hinblick auf die Arbeitslosigkeit zu beurteilen ist.

Analysen zum Ausmaß und zur Entwicklung beruflicher und betrieblicher Mobilität in Westdeutschland sollen um Aspekte regionaler Mobilität (überregionaler Betriebswechsel auf Basis von Arbeitsmarktregionen) erweitert werden. Außerdem soll die geplante Untersuchung mit der IAB-Beschäftigtenstichprobe 1975 -1995 auch Ostdeutschland umfassen. In einem zweiten Schritt soll überprüft werden, welche Bedeutung Mobilitätsprozesse im gesamten Erwerbsverlauf (von der Ausbildung bis zur Rente) haben. Mit prozessproduzierten Daten, die die gesamte Erwerbsgeschichte von Personen abbilden, können detaillierte Analysen durchgeführt werden (beispielsweise nach Eintritts- oder Geburtskohorten, nach Ausbildungsabschluss oder nach Geschlecht). Hierbei sollen insbesondere alters-, kohorten- und periodenspezifische Mobilitätsprozesse abgebildet werden. Im Mittelpunkt stehen Fragen wie der Einmündungsprozess von Jugendlichen in das Erwerbssystem, die Rückkehr von Frauen in das Erwerbssystem nach der Geburt eines Kindes, der Berufswechsel aufgrund von Verschleiß und der Übergang aus dem Beschäftigungssystem in die Rente. Daneben ist es auch möglich, Analysen zur Verteilung, Dauer und Häufigkeit von Arbeitslosigkeitsphasen und Betriebswechseln durchzuführen. Diese Zusammenhänge bilden auch die Grundlage für Untersuchungen zur Verteilung von Erwerbs- und Lebensarbeitsinkommen.

Der konkrete Einfluss der persönlichen Arbeitsmarktsituation auf die regionale Mobilität ist bisher allenfalls in Teilaspekten theoretischer und empirischer Migrationsanalysen enthalten. Theoretischen Hintergrund liefert die Humankapitaltheorie der Migrationsentscheidung, in der die Entscheidung für Mobilität als Investition in das eigene Humankapital interpretiert wird. Ergänzend wird die Arbeitsplatzsuchtheorie verwendet, welche die zeitliche Dimension und die Unsicherheit bei der Entscheidung wegen unvollständigen Informationen berücksichtigt. Eine Synthese bestehender Ansätze und ihre Weiterentwicklung erscheint notwendig, um die entscheidenden ökonomischen Einflüsse des Arbeitsmarktes auf die individuellen Mobilitätsentscheidungen empirisch bestimmen zu können. Hieraus ergeben sich Antworten auf die Fragen, wie die Migration als regionaler Anpassungsprozess zu bewerten ist und ob ihr dabei tatsächlich eine Schlüsselrolle zukommt.

Da in der Literatur die zentrale Bedeutung von Migrationsprozessen für die regionale Anpassung hervorgehoben wird, soll in diesem Zusammenhang eine auf Mikrodaten beruhende vertiefte Analyse erfolgen. Ausgehend von Hypothesen zum individuellen Mobilitätsverhalten von Arbeitslosen soll durch Verwendung detaillierter Information – nicht nur über die Dauer der Arbeitslosigkeit, sondern auch die Mobilitätsvergangenheit – der Einfluss regionalspezifischer arbeitsmarktrelevanter Variablen herausgearbeitet werden. Dabei bilden folgende Forschungsfragen Arbeitsschwerpunkte.

- Gibt es einen funktionalen Zusammenhang zwischen der Arbeitslosigkeitsdauer eines Individuums und seiner Migrationswahrscheinlichkeit? Wie entwickelt sich speziell die Mobilität von Langzeitarbeitslosen gegenüber durchgängig Beschäftigten?
- Inwieweit sind die berufs- und qualifikationsspezifischen Charakteristika des Arbeitsmarktes für die Migrationsentscheidung eines Individuums bestimmend? Welchen Einfluss haben hier regionale und qualifikatorische Lohndifferenziale?
- Wie groß ist der Einfluss, der von vergangener Mobilität auf die Mobilitätsneigung ausgeht? Müssen berufliche und regionale Wechsel eher als Substitute oder als komplementäre Formen von Mobilität aufgefasst werden?

Individuelle Mobilitäts- und Aufstiegsprozesse sind auch Ergebnis von Verhandlungen auf Betriebsebene. In diesem Zusammenhang spielen personalpolitische Strategien eine zentrale Rolle. Deshalb ist es erforderlich, Betriebsmerkmale auch unabhängig von Individualdaten zur Verfügung zu haben, so dass Mobilitätsverfahren von Personen in Abhängigkeit vom betrieblichen Kontext untersucht werden können. Hierbei wird die Kontinuität der Erwerbstätigkeit durch rechtliche und institutionelle Regelungen, die soziale Strukturierung des Arbeitsmarktes und betriebliche Merkmale (z. B. Betriebsgröße, Frauenförderpläne, Karrierechancen) beeinflusst. Betriebe selektieren potenzielle Arbeitnehmer nach deren individuellen Merkmalen (z. B. Qualifikation, Alter, Geschlecht) und vorangegangenen Erwerbsverläufen. Solche Analysen erfordern – in letzter Konsequenz – einen kombinierten Beschäftigten-Betriebsdatensatz. Dieser kann nun erstmalig im IAB durch das Zusammenspielen des IAB-Betriebspanels mit den Daten der Beschäftigtenstatistik aufgebaut werden (vgl. unter 7.1 die Erläuterungen zum „Linked Employer-Employee-Datensatz“ des IAB).

Forschungsvorhaben

- Weiterführung der Analysen zur Entwicklung der regionalen, betrieblichen und beruflichen Mobilität; Ausweitung auf Ostdeutschland und die Betrachtung des gesamten Erwerbsverlaufs
- Einfluss regionalspezifischer Arbeitsmarktvariablen auf die individuelle Mobilitätsentscheidung
- Einfluss von betrieblichen Aushandlungsprozessen auf individuelle Mobilitäts- und Aufstiegsprozesse
- Erwerbsdiskontinuität und betrieblicher Kontext
- Mobilitätsanreize: zur Rolle von Löhnen und betrieblichen Kontextmerkmalen

3.3 Wandel der Erwerbsformen

Das Thema „Wandel der Organisationsbedingungen von Arbeit“ bleibt aktuell, auch wenn vom „Ende der Erwerbsarbeit“ aus Sicht des IAB keine Rede sein kann. Das IAB hat sich mit mehreren Veröffentlichungen an dieser Diskussion beteiligt. Es ist geplant, die bereits begonnenen konzeptionellen und theoretischen Überlegungen zum Wandel der Erwerbsformen weiterzuentwickeln und seine Bestimmungsfaktoren zu untersuchen. Außerdem werden die empirischen Analysen fortgeführt, wobei auch geschlechtsspezifische Aspekte und die internationalen Entwicklungen einbezogen werden sollen.

Eine der zu untersuchenden Fragestellungen wird sein, wie über neue Erwerbsformen zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden können. Eine Dimension dabei ist, ob bestehende Arbeitszeitstrukturen im Hinblick auf zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten verändert werden können – etwa durch Abbau von Überstunden und Umwandlung in befristete Beschäftigung oder die Förderung von Teilzeitarbeitsplätzen. Hier wird einerseits untersucht, unter welchen Bedingungen Unternehmen bereit sind, solche neuen Erwerbsformen einzuführen. Andererseits müssen die Arbeitszeitpräferenzen der Arbeitnehmer dahingehend analysiert werden, inwieweit diese Erwerbsformen auch von ihnen akzeptiert werden. Dabei ist besonders zu untersuchen, warum bestimmte Arbeitszeitformen, insbesondere Teilzeitarbeit, hauptsächlich von Frauen aufgenommen werden und wie eine gleichmäßigere Verteilung auf beide Geschlechter erreicht werden kann. Eine weitere Dimension dieser Fragestellung ist die Möglichkeit der Bündelung von Beschäftigungsabschnitten in Leiharbeit.

Weiterhin ist zu verfolgen, wie durch die Entwicklung von Sonderformen der Beschäftigung die soziale Sicherung der Arbeitnehmer und die Kassenlage der Sozialversicherung beeinflusst wird. Möglicherweise lassen sich Konzepte einer Verbindung von Flexibilität und sozialer Sicherheit entwickeln („Flexicurity“), mit denen Anreize für eine entsprechende Umverteilung von Arbeit gesetzt und die Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme gefordert werden könnten. Europäische Initiativen zur Sicherung von Mindeststandards und gegen Missbrauch sowie zur Nichtdiskriminierung der so beschäftigten Arbeitnehmer sind in ihren Auswirkungen für den deutschen und europäischen Arbeitsmarkt zu analysieren.

Eine bereits seit langer Zeit diskutierte Arbeitsform bei Informationsberufen ist die Telearbeit. Ursprünglich als Möglichkeit der Einbindung von Menschen mit Mobilitätshemmnissen konzipiert, hat sie sich inzwischen als eigenständige Arbeitsform etabliert. Sie tritt derzeit in zwei Varianten auf: Einerseits in Form der „Außerbetrieblichen Arbeitsstätten“, mit der – geregelt in Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen – neue örtliche und zeitliche Flexibilitätsspielräume für Kernbelegschaften geboten werden. Andererseits ist Telearbeit auch in offenen Formen gebräuchlich, in denen Freiberufler und Selbständige den Ort ihrer Arbeitsleistung frei wählen können und über Informationssysteme in den Arbeitszusammenhang eingebunden bleiben. Zwischen diesen beiden Polen gibt es eine breite Palette unterschiedlichster Sonderformen. Es ist notwendig, diese Phänomene kritisch zu prüfen, einzuordnen und ihre Folgen für Arbeitsmarkt und Qualifizierung, die soziale und gesellschaftliche Kohäsion abzuschätzen. Insbesondere die Integration von Telearbeitsphasen in andere Formen eher traditioneller Erwerbsarbeit sollte mit Aufmerksamkeit beobachtet werden.

Nach einer langjährigen Debatte um die angemessene Abgrenzung von selbständiger und abhängiger Erwerbsarbeit,

die zwischenzeitlich zu einer gesetzlichen Konkretisierung führte, soll nun der Frage nach der Erwerbssituation von selbständig und abhängig Erwerbstätigen nachgegangen werden. In diesem Kontext kommt der Arbeitsbelastung oder den Gesundheitsrisiken von Selbständigen und Arbeitnehmern besondere Beachtung zu. Studien aus den USA verweisen nämlich – etwa bei den gesundheitlichen Belastungen – auf beachtliche Differenzen zwischen beiden Statusgruppen. Die Erwerbstätigenbefragung von IAB und BIBB stellt hierfür eine differenzierte Datengrundlage zur Verfügung.

Besondere Beachtung soll auch der zunehmende Wechsel zwischen selbständiger und abhängiger Erwerbsarbeit finden. Insbesondere aus sozialpolitischer Perspektive kommt dieser Frage eine wachsende Bedeutung zu.

Forschungsvorhaben

- Weiterführung der konzeptionellen und theoretischen Überlegungen zum Wandel der Erwerbsformen
- Sozialpolitische Dimensionen neuer Erwerbsformen, Analyse europäischer Initiativen zur Sicherung von Mindeststandards
- Sekundäranalysen zu Arbeitszeitpräferenzen der Beschäftigten
- Abgrenzung von selbständiger und abhängiger Erwerbsarbeit hinsichtlich Erwerbssituation, Arbeitsbelastung, Gesundheitsrisiken und Bildungsbiographie

3.4 Wandel von Berufen, Tätigkeiten und Qualifikationen

In einer Zeit, in der sich viele überkommene Strukturen der Erwerbsarbeit auflösen und neu formieren, sind Fragen nach der zukünftigen Bedeutung von Beruf, nach dem Wandel der Tätigkeiten sowie nach Bedarf und Angebot an funktionalen und extrafunktionalen Qualifikationen nur auf der Basis gleichermaßen umfassender wie detaillierter Analysen zu beantworten. Ein umfangreiches Spektrum von Aufgabenfeldern tut sich auf, bei dem die folgenden Arbeiten Vorrang haben werden:

Die Phänomene der „**Entberuflichung**“ wie der neuerlichen „**Verberuflichung**“, werden derzeit thesenartig diskutiert, die empirische Basis hierfür muss aber erst noch geschaffen werden. Eine häufig im IAB diskutierte These lässt sich wie folgt zusammenfassen: Je offener und flexibler die Arbeitsformen werden, je weniger Institutionen stabile Erwerbsperspektiven garantieren, umso wichtiger werden individuelle und kollektive Identifikationsanker, die vorzugsweise durch berufliche Allokation jenseits betrieblicher Einbindung gewährt werden können. Darüber hinaus muss „Beruf“ in seinen vielfältigen Dimensionen neu beschrieben und abgegrenzt werden. Die Berufsforschung im IAB wird sich primär auf die Bedeutung von Beruf im Berufswahlprozess, auf dem Arbeitsmarkt und in der Erwerbstätigkeit konzentrieren. Fragen der beruflichen Zuweisung oder der Berufsbildungspolitik hingegen werden im IAB nur am Rande zu behandeln sein.

Fragen zur Abgrenzung und Entwicklung von Berufen sollen im Programmzeitraum theoretisch und empirisch bearbeitet werden. Einerseits können dazu vorliegende Datenbestände genutzt werden (BIBB/IAB, Mikrozensus, Beschäftigtenstatistik und Arbeitsmarktstatistiken). Andererseits dürften eigene exemplarische Erhebungen erforderlich werden, und zwar vor allem dort, wo Forschungsdefizite bestehen.

Einlinige, hierarchische Berufsklassifikationen sind für diese Arbeiten nicht immer geeignet. Es bedarf neuer Zuordnungskalküle, in denen durchaus Unschärfen und Überlappungen zugelassen sind. Mehrfachzuweisungen wie auch Teilzuordnungen müssen möglich sein. Moderne Modelle komplexer Informationsverarbeitung lassen hier neue Vorgehensweisen zu. Zur Vorbereitung dieser Arbeiten sind beispielsweise in der BIBB/IAB-Untersuchung Berufe und Qualifikationen im Langtext erfasst worden, um derartige Klassifikationsversuche zu ermöglichen.

Beispielsweise könnte eine Neuauflage der Expertenbefragung über Qualifikationsbedarf und Qualifikationsverwertung vor dem Hintergrund neuer Aufgabenfelder und veränderter Arbeitsstrukturen hilfreich sein. Es zeigt sich, dass in neuen Aufgabenfeldern zunächst überwiegend extrafunktionale Qualifikationen abgefordert werden. Erst danach entwickeln sich differenzierte funktionale Qualifikationsstrukturen, die schließlich auch festgeschrieben werden. Diese Prozesse lassen sich mit den überkommenen Methoden und Gliederungsstrukturen oft nicht mehr in geeigneter Form abbilden, so dass es einer methodenkritischen Revision und Überarbeitung bisheriger Erhebungskonzepte bedarf.

Untersuchungen über die jeweilige Bedeutung von Beruflichkeit und Kompetenz bei der Qualifikationsverwertung im Beschäftigungssystem und in beruflichen Mobilitätsvorgängen sind ein wichtiges Aufgabenfeld der Berufs- und Qualifikationsforschung. Hierzu gehört beispielsweise auch die Frage, welche Folgen erzwungene berufliche oder regionale Mobilität hat. Insbesondere ist zu prüfen, welchen Stellenwert Mehrfachqualifizierungen auf dem Arbeitsmarkt besitzen und wie Individuen versuchen, diese Signale in ihren persönlichen Bildungs- und Tätigkeitssequenzen umzusetzen.

Wie einleitend zu Punkt 3 skizziert, vollzieht sich Wandel, etwa im Sinne von veränderten Werthaltungen, auch auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes. Für die Teilgruppe der Studierenden bzw. künftigen Hochschulabsolventen und -absolventinnen ist beispielsweise zu untersuchen, ob inhaltlich-intrinsische berufliche Werthaltungen weiterhin dominant bleiben, sowie ob Studium und Erwerbstätigkeit auch künftig immer häufiger parallel ausgeübt bzw. immer seltener sukzessiv im Lebenslauf angeordnet werden. Weniger „Wandel“, sondern eher „Stabilität“ rückt ins Gesichtsfeld, betrachtet man die Geschlechtstypik von Ausbildungen und Berufen. Politische Programme sowie Forschungen zu diesem Themenfeld konzentrierten sich lange Zeit auf Fragen des Zugangs von Mädchen und Jungen zu verschiedenen Ausbildungen und Berufen. Das IAB wird vorrangig die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsbedingungen untersuchen, die sich jeweils mit Frauen-, Misch- und Männerberufen/-fächern verbinden.

Berufe werden durch viele Dimensionen bestimmt, unter denen die Arbeitsmittel eine besondere Bedeutung haben. Anhand der Daten der BIBB-IAB-Studien soll gezeigt werden, welche Arbeitsmittel im Zeitablauf eher ins Zentrum der Berufstätigkeit wandern, und welche Arbeitsmittel ihre Bedeutung verlieren. Daraus lassen sich möglicherweise auch Tendenzen der Professionalisierung und Deprofessionalisierung ableiten.

Die Konzepte der quantitativen Berufsforschung sollten im Programmzeitraum einer methodenkritischen Revision unterzogen werden. Diese bezieht sich auf

- das „Konzept der differenzierten Information“,

- das Flexibilitätskonzept,
- das Konzept betriebs- und berufsbezogener Expertenbefragungen,
- das Konzept der Tätigkeitsschwerpunkte.

Hierzu gehören auch Überlegungen zum geplanten Früherkennungssystem für den voraussichtlichen Qualifikationsbedarf.

Darüber hinaus bedarf es der Klärung, ob und wie die quantitative Berufsforschung in Zukunft die kundenspezifische Umsetzung von Forschungsergebnissen gestalten soll und welcher Stellenwert den wissenschaftlichen Analysen des IAB zu beruflichen Fragestellungen in Zukunft gebührt. Es gilt, Analyse- und Generierungsmethoden zu entwickeln, um die Fülle der vorliegenden Informationen zu berufsbezogenen Fragestellungen für Forschung und Umsetzung inhalts- und adressatengerecht aufzubereiten (Ausbildungs- und Berufsinformationssystem).

Des Weiteren soll im Rahmen einer „Informationsbedarfsanalyse“ mit Beratungsfachkräften – wie bereits Anfang der 80er Jahre – geklärt werden, welche Erwartungen seitens der Beratung an die Berufsforschung im IAB bestehen. So ist zu fragen, welche Bedeutung dem „Beruf“ in der Berufs- und Arbeitsberatung heute zukommt und von welchem Berufsverständnis Berater und Ratsuchende ausgehen.

Forschungsvorhaben

- Bedeutung des Berufs als individueller und kollektiver Stabilitätsanker beim Wegbrechen betrieblicher Integrationsleistungen
- Entwicklung einer neuartigen, mehrdimensionalen Berufsklassifikation, die auch Überlappungen zulässt und mit Unschärfekalkülen genutzt werden kann
- empirische Arbeiten zur Neuabgrenzung von Beruf; Qualifikationsbedarf und -einsatz vor dem Hintergrund neuer Aufgabenfelder, verbesserter Arbeitsmittel und veränderter Arbeitsstrukturen
- Stabilität und Wandel der Geschlechtstypik von Ausbildungen und Berufen
- Fragen der beruflichen Mobilität und Qualifikationsverwertung, u. a. Folgen erzwungener beruflicher und/oder regionaler Mobilität; Stellenwert von Mehrfachqualifizierung als individuelle Anpassungsstrategie
- Begründung der Stabilität qualifikationsebenenspezifischer Beschäftigungsrisiken

4 Erwerbschancen und Arbeitsmarktrisiken

4.1 Verhinderung und Verminderung von (Langzeit-)Arbeitslosigkeit

Die Europäische Kommission hat 1997 ein Konzept aufgegriffen und zu einer Säule der „Richtlinien der Europäischen Beschäftigungsstrategie“ gemacht, das dadurch auch in die Diskussion um die aktive Arbeitsmarktpolitik Eingang fand: „employability“, zu deutsch: „Beschäftigungsfähigkeit“.

Das Konzept scheint gut geeignet, die gedankliche Auseinandersetzung mit den Arbeitsmarktrisiken und Erwerbschancen von Personengruppen einzuleiten, weil es unmittelbar auf

das besonders gravierende und hier in den Mittelpunkt gestellte Problem der Langzeitarbeitslosigkeit hinführt. Durch die „Fähigkeit“ als Bestandteil wird der Begriff der „Beschäftigungsfähigkeit“ jedoch schnell irreführend. Die Diskussion hierzu könnte dadurch bewusst oder unbewusst allein auf das Individuum am Arbeitsmarkt und seine Fähigkeit(en) abgestellt werden. In der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Konzept der Beschäftigungsfähigkeit wird versucht, durch eine begriffliche Differenzierung dem Missverständnis vorzubeugen, „Beschäftigungsfähigkeit“ liege allein in der Verantwortung und im Vermögen der Arbeitnehmer. Es wird unterschieden zwischen individueller „Arbeitsfähigkeit“

- als Fähigkeit, den Arbeitsanforderungen zu entsprechen, worauf der Einzelne Einfluss hat – und „Beschäftigungsfähigkeit“. Letztere wird außer von der individuellen Arbeitsfähigkeit auch von übergeordneten Rahmenbedingungen, wie der allgemeinen Einstellung gegenüber bestimmten Arbeitnehmergruppen, sozialpolitischen Regelungen oder der Arbeitsmarktlage bestimmt.

In unserem sozialen System hat Existenzsicherung über den Arbeitsmarkt Vorrang – so auch die entsprechenden Übereinkünfte in der EU. Ziel für die Beschäftigungsfähigen soll es sein, durch Erwerbsarbeit den eigenen Lebensunterhalt zu verdienen, durch Arbeit sich und Angehörige zu ernähren und zudem hinreichend Vorsorge für Zeiten der Nichterwerbstätigkeit (Krankheit, Altersruhestand) treffen zu können.

Im Abschnitt 3 des Forschungsprogramms geht es um die vielfältigen strukturellen Entwicklungen im Erwerbssystem als Hintergrund für sich verändernde Erwerbschancen und Arbeitsmarktrisiken. An dieser Stelle werden nun bestimmte Personengruppen in den Blick genommen, die am Arbeitsmarkt besonderen Schwierigkeiten begegnen.

- Das sind jene, die bereits mit Handikaps ins Berufsleben starten. Sie finden sich unter jugendlichen Behinderten, Zuwanderern wie Aussiedlern oder Ausländern, die zum Teil als Benachteiligte bezeichnet werden.
- Dazu kommen auch jene, die als Erwerbstätige Einschränkungen ihrer individuellen Erwerbsfähigkeit und Entwicklungsmöglichkeit ausgesetzt sind, wie Schwerbehinderte, Rehabilitanden, oder bei der Arbeit dauerhaft Unterforderte.
- Und schließlich findet man sie unter jenen, die nach Unterbrechungen ins Erwerbsleben zurückkehren wollen, also unter Berufsrückkehrern, insbesondere Frauen nach einer Kinderpause, nach sonstigen Familientätigkeiten der Pflege oder Kindererziehung.
- Immer deutlicher wurde in den vergangenen Jahren, dass sich Probleme besonders bei älteren Arbeitnehmern häufen, wenn sie arbeitslos werden.

Im Programmzeitraum soll die auf einzelne Personengruppen am Arbeitsmarkt bezogene Forschung im IAB auf wenige Themenfelder konzentriert werden: den Einstieg von Jugendlichen in das Erwerbssystem, den Personenkreis der schon jetzt von Arbeitslosigkeit besonders bedrohten Geringqualifizierten und die Problematik der älteren Arbeitnehmer in einer älter werdenden Erwerbsbevölkerung. Berufsbiografische angelegte Hintergrundanalysen sind Voraussetzung für Früherkennung und möglichst prophylaktischen Maßnahmen einsetz.

Mit diesem Fokus sollen deutliche Forschungsschwerpunkte gesetzt werden. Daneben wird sich das IAB im Rahmen seiner Daueraufgaben auch weiterhin mit anderen Personen-

gruppen beschäftigen, z. B. mit den Akademiker/innen, die – obwohl im Durchschnitt „Gewinner“ des Strukturwandels teilweise mit schwierigen Arbeitsmarktsituationen konfrontiert sind.

Es werden sich im Übrigen auch mit den genannten Schwerpunkten für viele weitere Personengruppen am Arbeitsmarkt wichtige Befunde erschließen lassen. Dies gilt namentlich für die bereits erwähnte Gruppe von Zuwanderern, deren Arbeitsmarktintegration im Zusammenhang mit der anstehenden Osterweiterung der EU besondere Aufmerksamkeit verdient. Die Probleme von Ausländern auf dem deutschen Arbeitsmarkt werden in IAB-Projekten insgesamt gesehen eine große Rolle spielen, vor allem im Zusammenhang mit der Eingliederung von Jugendlichen und den Erwerbschancen von „Geringqualifizierten“. Für die Ausländer unter ihnen geht es auch um hier zu Lande nicht verwertbare fachliche Qualifikationen und möglicherweise um andere, die Beschäftigungsfähigkeit in Frage stellende Defizite, wie z. B. unzureichende Deutschkenntnisse bei denjenigen, die zunächst aus familiären Gründen dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung standen. Gleichermaßen werden die Arbeitsmarktprobleme von Schwerbehinderten in Einzelprojekten besonders berücksichtigt.

Wie in den anderen Forschungsschwerpunkten auch, wird es in allen hier vorgesehenen Analysen notwendig sein, ein besonderes Augenmerk auf die Beschäftigungschancen von Frauen zu legen (vgl. 4.2). Gleiches gilt für die Spezifika in Ostdeutschland.

4.1.1 Früherkennung als Voraussetzung für effektives und effizientes Handeln

Die Leitlinien zur Europäischen Beschäftigungspolitik sehen eine Verlagerung von passiven zu aktiven Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik vor. Durch frühzeitige Aktivierung von Personen und Personengruppen, die einem besonderen Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit ausgesetzt sind, sollen Lohnersatzleistungen eingespart und für aktive Arbeitsmarktpolitik wie Beschäftigungsförderung und Fortbildung eingesetzt werden. Die Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit hat bereits Eingang gefunden in die geschäftspolitischen Leitlinien der BA als übergeordneter Teil des sich entwickelnden Controlling-Systems. Eine frühzeitige Aktivierung setzt geeignete Kriterien für eine Früherkennung des Langzeitarbeitslosigkeitsrisikos voraus. Die bisherigen statistischen Indikatoren zur durchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit zeigen auf, dass das Risiko mit der Lage auf dem regionalen Arbeitsmarkt, dem Alter, dem Gesundheits- und Ausbildungsstand verbunden ist. Sie berücksichtigen jedoch nicht die große Heterogenität innerhalb der betreffenden Gruppen, zu der unterschiedliche Berufserfahrung, individuelle Motivation oder Lebensumstände beitragen. Eine frühzeitige Intervention mit Instrumenten der Arbeitsförderung muss daher immer versuchen, Streuverluste durch zu pauschalen Einsatz zu minimieren, der Gelder und Vermittlungspersonal bindet.

Unter dem Begriff „Profiling“ sind in einigen anderen Ländern Instrumente zur Arbeitsförderung entwickelt worden, mit denen – ausgehend von statistischen Kriterien und individuellem Bewerberprofil – den Vermittlern Kriterien zur Verfügung gestellt werden, um frühzeitig eine individuelle Risikoproggnose für Arbeitslose zu erstellen. Aufgrund der Risikoproggnose werden dann geeignete Hilfen mit dem Arbeitslosen besprochen und rasch eingeleitet.

Instrumente des statistischen „Profiling“ sind weiter zu entwickeln und mit individuellen Bewerberprofilen zu verbinden. In Modellversuchen wird z. Z. die Aussagekraft dieser Profile in Bezug auf die gestellte Prognose erprobt und überprüft. Dabei sind Erfahrungen der Vermittlungsfachkräfte und solche mit vergleichbaren Instrumenten aus dem Ausland einzubeziehen.

Für ein wirkungsvolles „Profiling“ ist die Zusammensetzung der Arbeitslosigkeit in ihren wesentlichen Dimensionen als Daueraufgabe zu untersuchen, Zugangs- und Verbleibrisiko einzelner Personengruppen sind laufend zu überprüfen. Besondere Aufmerksamkeit sollte der Mehrfacharbeitslosigkeit gewidmet werden, um Drehtüreffekte zwischen Arbeitslosigkeit, Maßnahmen und kurzer Beschäftigung erkennen und vermeiden zu können. Dazu müssen die Individualdaten aus CoArb im künftigen Data-Warehouse der BA verfügbar gemacht werden.

Die BA-Statistiken und Individualdaten der Fachverfahren erschließen auch weiterhin nur juristisch oder formal definierte Merkmale. Für die Bewerberprofile und die Bewertung der sozialen Dimension der Arbeitslosigkeit einzelner Personengruppen ist die Forschung weiterhin auf eigenständige Erhebungen im Rahmen von Befragungen oder in Form von Experteneinschätzungen (Fachkräfte in den AÄ) angewiesen. So wurden im Zusammenhang mit einem laufenden Evaluationsprojekt (betriebsbezogene Einstellungshilfen) auch für eine repräsentative Arbeitslosenstichprobe solche ergänzenden Informationen über die Fachkräfte in den AÄ ermittelt. Geprüft wird z. Z. die Verwendbarkeit dieser Daten für Zwecke des „Profiling“. Weiterhin wurde eine große, repräsentative Arbeitslosenbefragung begonnen, die ergänzend Aufschluss über Motivation und soziale Problemlagen als Faktoren der „Employability“ geben wird. Weitere Untersuchungen dieser Art werden auch in den nächsten Jahren erforderlich sein, um Vermittlungskonzepte sinnvoll weiterentwickeln und Langzeitarbeitslosigkeit reduzieren zu können. Analysen zur Struktur der Arbeitslosigkeit gehören aber auch unabhängig vom „Profiling“ zur Daueraufgabe des IAB, da sie auch für andere Politikansätze benötigt werden.

Darauf hinzuweisen ist, dass „Früherkennung“ nicht nur im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit von zentraler Bedeutung ist. Bei allen Analysen zur „Beschäftigungsfähigkeit“ geht es letztlich um ein möglichst frühzeitiges Erkennen von Chancen und Risiken auf dem Arbeitsmarkt – und um frühzeitiges Gegensteuern, sofern möglich. Darüber hinaus sind auch Untersuchungen zur Struktur der Erwerbstätigkeit (nach Berufen, Erwerbsformen usw.) Teil eines arbeitsmarktbezogenen Frühwarnsystems, das benötigt wird, um auf allen Ebenen rechtzeitig reagieren und die Zukunft meistern zu können.

4.1.2 Der Übergang von der Schule in die Erwerbstätigkeit

Schulische Bildung, berufliche Ausbildung und Erwerbstätigkeit bilden zentrale Statussequenzen im Lebensverlauf junger Menschen. Dabei ist immer seltener von einer durch institutionelle Normen und feste Zeitspannen geprägte Abfolge dieser Statussequenzen auszugehen. Vielmehr häufen sich die Anzeichen, wonach solch ein Muster durch eine weniger systematisch strukturierte Folge von Bildungs-, Ausbildungs-, Erwerbs- und sonstigen Statusphasen abgelöst wird.

Übergänge in weiterführende allgemeinbildende Ausbildungsgänge, in Formen der beruflichen Ausbildung sowie der Erwerbstätigkeit sind also immer seltener mit dem funktionalen Modell der ersten und zweiten Schwelle abzubilden. Sie

erfolgen vielmehr in unterschiedlicher Sukzession und mit unterschiedlich langen Abständen zwischen einzelnen Phasen. Dabei ist auch die Wiederholung einzelner Phasen (z. B. Mehrfachqualifikation) oder die Parallelität von Sequenzen (z. B. Ausbildung und Erwerbstätigkeit) zu beachten.

Bildungspolitische Bedeutung kommt dabei der Frage der Doppelqualifikation zu, insbesondere in Kombination von betrieblicher und hochschulischer Ausbildung. Zunehmende Beachtung findet aber auch die Frage der Parallelität von beruflicher Ausbildung und Erwerbstätigkeit, die gerade bei Studierenden immer häufiger zu beobachten ist.

Folgenden Fragen soll deshalb nachgegangen werden:

- Inwieweit bestehen etablierte Muster des Übergangs von der Schule in das Erwerbssystem fort? Lassen sich neue Platzierungsmuster erkennen? Sind dabei Veränderungen in der Kohortenabfolge zu beobachten und welchen Einfluss haben Periodeneffekte, wie konjunkturelle Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt? Welche Unterschiede nach Geschlecht, Alter oder Bildung sind festzustellen? Welche besonderen Einmündungsprobleme haben zugereiste oder in Deutschland geborene ausländische Jugendliche?
- Welche Bedeutung kommt den Institutionen der schulischen und beruflichen Bildung zu? Welche Konsequenzen entstehen aus ihrer Veränderung oder Neuentstehung für den Allokationsprozess? Inwieweit verändern sich damit auch die Bedingungen auf dem Ausbildungsmarkt?
- Welchen Einfluss haben Bezugspersonen und Beratungsinstanzen auf die Ausbildungs- und Berufswahl bzw. den beruflichen Integrationsprozess? Welche Akzeptanz erfahren dabei die Beratungs- und Vermittlungsdienste der BA, gerade auch wenn das Beratungsangebot für diese Zielgruppe ausgeweitet und private Anbieter einbezogen werden?
- Welche Bedeutung kommt in diesem Kontext den Instrumenten der aktiven Arbeitsförderung zu? Neben den Angeboten der BA sind hier auch einschlägige Aktivitäten anderer Institutionen zu berücksichtigen sowie Rückwirkungen auf das reguläre Ausbildungssystem. Die laufende Begleitforschung zum Jugendsofortprogramm und die Analyse der in diesem Kontext erhobenen Daten ist u.a. solchen Fragen gewidmet.
- Aus der Perspektive einer empirisch-analytisch orientierten Berufsforschung sind hierbei berufliche Übergänge aus der Lebensverlaufsperspektive zu betrachten. Es stellt sich etwa die Frage nach spezifischen Mustern beruflicher Mobilität und deren Einflussfaktoren. Analoge Überlegungen sind hinsichtlich der individuellen Qualifikationsbiographien zu entwickeln. Für entsprechende Fragestellungen sind bislang noch kaum angemessene Analysekonzepte entwickelt worden.
- Jugendliche und junge Erwachsene werden bei ihrem Einmündungsprozess in die Erwerbstätigkeit in besonderer Weise mit Formen der geringfügigen Beschäftigung, befristeter und Teilzeitbeschäftigung, Tätigkeiten als freie Mitarbeiter, aber auch vielfältigen und zum Teil über öffentliche Mittel finanzierte Formen der Kombination von Ausbildung und Erwerbstätigkeit konfrontiert. Aus einer Lebensverlaufsperspektive ergeben sich somit heterogene Muster in der Ausgestaltung der school-to-work transition. Inwieweit es sich dabei primär um eine Ausdifferenzierung der Einstiegsmuster in das Erwerbssystem handelt, oder aber um Ansätze neuer, dauerhaft ausgestalteten Erwerbsmuster, wird im Programm-

Zeitraum eine forschungsleitende Fragestellung bilden. Im Rahmen eines Kooperationsprojektes mit dem Max-Planck-Institut für Bildungsforschung wurden hierfür die relevanten empirischen Daten erhoben.

- Der Übergang von der Schule in die Erwerbstätigkeit ist in besonderer Weise mit dem Risiko verknüpft, in Phasen der Arbeitslosigkeit einzumünden. Dies verweist nicht zuletzt auf spezifische Zutrittsprobleme, die mit dem derzeitigen Ausbildungsstellen- und Arbeitsmarkt verknüpft sind. Gleichwohl fanden die vielfältigen Erscheinungsformen von Jugendarbeitslosigkeit in den vergangenen Jahren zu wenig Beachtung. Dies gilt auch für den „Graubereich“ der statistisch nicht erfassten Erwerbslosigkeit von Jugendlichen. Eng verknüpft damit sind Langzeitarbeitslosigkeitskarrieren Jugendlicher und junger Erwachsener, die sich so in der amtlichen Statistik bislang nur unzureichend widerspiegeln. Die Frage nach dem Problem der sozialen „Exklusion“ der Betroffenen und damit verbundenen Folgen, den Bewältigungsstrategien, der Bedeutung sozialer Netzwerke und den institutionellen Hilfen (z. B. durch das Arbeitsamt) ist deshalb besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Nicht zuletzt im Zuge der europäischen Einigung kommt dabei auch dem europäischen Vergleich eine wachsende Bedeutung zu.

In diesem Kontext sind insbesondere drei laufende Forschungsprojekte zu nennen, die weit in den Programmzeitraum hineinragen: Dabei handelt es sich um die IAB-Begleitforschung zum Jugendsofortprogramm, die mit Unterstützung des BMA und in Kooperation mit anderen Instituten durchgeführt wird, sowie um eine Forschungsk Kooperation mit dem Max-Planck-Institut für Bildungsforschung zur School to Work-Transition junger Erwachsener. Schließlich ist auf die Studie zu Ursachen, Ausgestaltung und Folgen von Langzeitarbeitslosigkeit bei Jugendlichen zu verweisen, die im Rahmen eines europäischen Forschungsverbundes durchgeführt wird.

Für die Teilgruppe der Studierenden sollen auch weiterhin die Studiensurveys ausgewertet werden, die mit Unterstützung des BMBF von der Universität Konstanz durchgeführt werden.

Für den Programmzeitraum sind neben diesen inhaltlichen Schwerpunkten methodisch angelegte Grundlagenarbeiten eingeplant, die als eine wesentliche Ergänzung zu den inhaltlichen Fragestellungen zu sehen sind. Dies betrifft einerseits Analysen zur unterschiedlichen Reichweite von prozessproduzierten Daten (z. B. die Historikdatei der Beschäftigtenstatistik und coSach-Datenbestände über jugendliche Maßnahmeteilnehmer, die für Evaluationszwecke nutzbar gemacht werden können). Andererseits geht es um empirisch erhobene Retrospektivdaten (IAB-MPI-Kooperationsprojekt der Alterskohorten 1964 und 1971, Begleitforschung zum Jugend-Sofortprogramm, IAB-BiBB-Erhebungen).

Zu prüfen sind in diesem Zusammenhang Verknüpfungsmöglichkeiten von Datensätzen unterschiedlicher Herkunft. Dies schafft auch bessere Voraussetzungen für die Wirkungsforschung zu den jugendspezifischen Eingliederungsmaßnahmen, die im Programmzeitraum verstärkt fortgesetzt werden soll.

4.1.3 Alternde Erwerbsbevölkerung

Ältere Arbeitnehmer sind im Falle einer vorzeitigen und unfreiwilligen Beendigung der Betriebszugehörigkeit (etwa durch konkursbedingte Geschäftsaufgabe) besonderen Risi-

ken längerfristigen Verbleibs in der Arbeitslosigkeit ausgesetzt. Nachweise für die schwierige Situation vieler älterer Arbeitsloser wurden vom IAB schon vor langer Zeit und immer wieder geführt.

Besonders gravierend sind die Probleme bei jenen, deren Lernfähigkeit aufgrund fehlender Herausforderungen am Arbeitsplatz verkümmerte. Niemand würde heute noch einfach behaupten, die Lernchancen und die entsprechenden kognitiven Fähigkeiten älterer Erwerbspersonen seien natürlicherweise schlechter als die jüngerer. Auf Forschung gestützte Erkenntnisse legen ganz anderes nahe: Der größte Teil des im Arbeitsprozess notwendigen Wissens und der Fähigkeiten aller Erwerbstätigen gehören zum impliziten Wissen, dem „silent knowledge“. Da dies vornehmlich während der Arbeit erlernt wird, ist der Arbeitsplatz mit seinen Anforderungen eine der wichtigsten Instanzen zum Erwerb beruflichen Wissens. Der Einfluss, den die einzelne Person ausüben kann, ist umso geringer, je weniger anspruchsvoll die Anforderungen sind. Ob Arbeitnehmer zum Lernen angehalten werden, wird also in erster Linie am Arbeitsplatz entschieden. Damit liegt die daran gebundene Verantwortung für die Einübung des „lebenslangen Lernens“ auch beim Arbeitgeber: Er kauft nicht nur Arbeitsleistung ein, sondern teilt auch Lernchancen zu.

Gerade angesichts der lebhaften Auseinandersetzung um die Anforderungen in der Dienstleistungs-, Informations- und Wissensgesellschaft gewinnt die Notwendigkeit des „lebenslangen Lernens“ in der – schon seit den 70er Jahren geführten – Diskussion neues Gewicht. Dabei ist klar, dass lebenslanges Lernen nicht nur eine Aufforderung an die Einzelperson ist, sondern dass der ganze Kontext des Erwerbslebens in die Betrachtung einbezogen werden muss. Dies ist gerade bei den älteren Arbeitnehmern wichtig und wird angesichts des demografischen Wandels und der absehbaren Alterung der Erwerbsbevölkerung immer wichtiger. Die Bedeutung einer Politik für ältere Arbeitnehmer, die auf eine aktive Teilhabe am Arbeitsleben zielt, wird auch in den EU-Leitlinien herausgestellt und von den Mitgliedsländern gefordert. Als wesentliche Pfeiler einer solchen Politik werden die Förderung des lebensbegleitenden Lernens und Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit genannt.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen ist vorgesehen, die Forschung vor allem auf zwei Themenbereiche zu konzentrieren:

- Fragen zu den Erwerbsbiografien in der zweiten Hälfte des Erwerbslebens und zu Übergängen in den Ruhestand (einschließlich der Zusammenhänge mit dem sozialen Sicherungssystem) und
- Fragen zur Rolle des lebenslangen und lebensbegleitenden Lernens.

Schon seit Jahren bildet der unmittelbare Übergang aus Erwerbstätigkeit in Altersrente bei den Rentenzugängen den Ausnahmefall. Weitaus größer sind die Anteile von Personen, die über die Station „Arbeitslosigkeit“ in Rente gehen oder vorzeitig wegen Erwerbsminderung Rentner werden.

Wie verlaufen Erwerbsbiographien, die mit diesen unterschiedlichen Übergängen in den Ruhestand verbunden sind? Werden die Weichen für ein unfreiwilliges vorzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben möglicherweise lange vorher gestellt? Welchen Einfluss haben berufliche Qualifikation, Merkmale der Arbeitswelt (z. B. Branchen- und Betriebszugehörigkeit) und sozialrechtliche Regelungen? Gibt es unterschiedliche Übergangsmuster von Frauen und Männern?

Analysen zu diesen Fragen tragen dazu bei, das Geschehen beim Übergang in den Ruhestand transparenter zu machen und sie sind geeignet, Ansatzpunkte für Handlungsbedarf aufzuzeigen.

Über empirische Erhebungen kann vor allem die Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung erfasst werden. Hier zeigen erste Auswertungen, dass in letzter Zeit kaum weniger ältere Arbeitnehmer an solchen Kursen teilnehmen als jüngere. Weiterführende Analysen werden auf den Arbeitsplatz als Lernumfeld und Instanz für den Erwerb beruflichen Wissens gerichtet sein.

Besondere Probleme ergeben sich nach der Weiterbildung älterer Arbeitsloser. Ihre Chancen auf anschließende Eingliederung sind deutlich geringer als die jüngerer. Diesen Problemlagen wird eine eigene empirische Erhebung gewidmet sein.

Zur Analyse der hier beschriebenen Fragen sollen zunächst bereits vorliegende Datenquellen herangezogen werden. Inwieweit zusätzlich eigene Erhebungen erforderlich sind, werden die Ergebnisse dieser Analysen und die weitere Auseinandersetzung mit dem Thema zeigen. Datenquellen, die einen wichtigen Beitrag zu dem Thema leisten können, sind:

- Die mit Daten der Rentenversicherungsträger verknüpfte Stichprobe aus der Beschäftigtendatei. Sie bildet die Erwerbsbiografie bis zum Übergang in den Ruhestand ab. Im wissenschaftlichen Umfeld des IAB gibt es eine Reihe von erfolversprechenden methodischen Ansätzen zur Analyse von Erwerbslebensverläufen, die hierfür nutzbar gemacht werden können.
- Eine weitere Datenquelle, die einen ersten Einstieg in den Themenkomplex „Arbeitsplatz als Instanz für Wissenserwerb“, „berufliche Weiterbildung“ und „Erwerbsbiografien“ ermöglicht, ist die jüngste BIBB/IAB-Erhebung.
- Differenziertere Informationen über die Beteiligung unterschiedlicher Gruppen von Erwerbspersonen an beruflicher Weiterbildung und über Zusammenhänge mit Merkmalen der beruflichen Situation können schließlich aus dem Mikrozensus gewonnen werden.

Zum Themenumfeld „Eingliederungserfolg von älteren Arbeitslosen nach beruflicher Weiterbildung“ sind explorativ angelegte Erhebungen in Vorbereitung.

4.1.4 Geringqualifizierte

Bei stetig steigenden Qualifikationsanforderungen im Beschäftigungssystem klappt die Schere der Beschäftigungschancen zwischen den hoch und gut Qualifizierten und den gering oder nicht formal Qualifizierten (NFQ) immer weiter auseinander. Zwar hat sich die Gesamtzahl der Erwerbspersonen ohne Berufsabschluss in den letzten Jahren verringert, ihre Arbeitslosenquote liegt aber immer noch deutlich über der aller anderen Qualifikationsgruppen.

Der Strukturwandel zu Lasten der Geringqualifizierten, der in der Vergangenheit auffallend stabil verlief, wird sich auch nach jüngsten Projektionen fortsetzen. Der Trend geht hin zu Arbeitsplätzen mit immer höheren Ansprüchen an die mitgebrachten und für entwicklungsfähig gehaltenen Qualifikationen. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die Wachstumspotenziale gerade in jenen Branchen und Tätigkeitsfeldern besonders groß sind, die hohe Qualifikationsanforderungen an die Beschäftigten stellen. So deutet vieles darauf hin, dass im

Zuge der Globalisierung der Wirtschaft und des wissenschaftlich-technischen Fortschritts vermehrt Einfacharbeitsplätze nicht mehr besetzt werden und statt dessen oder zusätzlich neue Arbeitsplätze mit vielfach hohem Anforderungsniveau entstehen.

Auf Einfacharbeitsplätzen ist die Chance gering, breiteres berufliches Wissen und marktfähige Fertigkeiten zu erwerben, und die Wahrscheinlichkeit groß, vorhandene Kompetenz durch Unterforderung zu verlieren. Somit haben es die Betroffenen ungleich schwerer, bei Arbeitslosigkeit einen neuen Einstieg ins Erwerbsleben zu finden. Ihre Beschäftigungsfähigkeit steht zunehmend in Frage.

Zumindest für die jüngeren und mittleren Altersgruppen unter den Geringqualifizierten bestehen Möglichkeiten, brachliegende Qualifikationsreserven zu stärken und zu nutzen. So kann ihnen berufliche Weiterbildung neue Perspektiven für ihr Erwerbsleben eröffnen. Geeignete Maßnahmen sind zu erproben und zu evaluieren. Wenn z. B. eine Qualifizierungsoffensive dazu führt, dass besser qualifizierter Nachwuchs den Angebotsdruck auf eine auch weiterhin sinkende Zahl an Einfacharbeitsplätzen verringert, wird dies auch die Beschäftigungsperspektiven älterer Geringqualifizierter verbessern.

Zu untersuchen ist, in welchen Berufen und Wirtschaftszweigen Beschäftigungschancen für Geringqualifizierte weiterhin bestehen und wie ggf. neue erschlossen werden können (z. B. durch Lohn- oder Beitragssubventionen). Dabei ist zu beachten, dass Geringqualifizierte keine homogene Gruppe darstellen. Zur Bestimmung der Zielgruppen für bestimmte Maßnahmen sind Analysen zu Hintergrundmerkmalen und Einflussfaktoren notwendig und vorgesehen (z. B. aus der Beschäftigtenstatistik, dem Mikrozensus und der BIBB/IAB-Untersuchung).

4.1.5 Arbeitslose

Arbeitslosigkeitsforschung hat im IAB eine lange Tradition, die im Programmzeitraum fortgesetzt und neu fokussiert wird. Im Zusammenhang mit der Früherkennung von Langzeitarbeitslosigkeit wurde dieser Forschungsschwerpunkt schon angesprochen (vgl. 4.1.1), spielt aber auch bei allen Fragen zu besonderen Personengruppen eine zentrale Rolle. Er verbindet sich zwangsläufig mit dem gezielten Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und reicht hinein in das System der sozialen Sicherung, wie bei der jüngst von infas durchgeführten Befragung von Arbeitslosenhilfe-Empfängern.

Langanhaltende Unterbeschäftigung und Dauerarbeitslosigkeit führen zu Folgeproblemen wie der verminderten Beschäftigungsfähigkeit der Betroffenen. Die fehlende „Arbeitsmarktnähe“ von Teilen der Langzeitarbeitslosen (unter Einschluss von Mehrfacharbeitslosen und Personen in „Maßnahmekarrieren“) kann zusätzlich zum Problem werden, das in der wissenschaftlichen Diskussion auch als „Hysterese“ bekannt ist. In einer bereits begonnenen repräsentativen und großdimensionierten Arbeitslosenbefragung wird dieses Phänomen aufgegriffen. In Abhängigkeit von den Ergebnissen werden im Programmzeitraum Nachfolgeuntersuchungen konzipiert.

Forschungsvorhaben

- Modellversuche zur Früherkennung von Langzeitarbeitslosigkeit („profiling“; erster Programmzeitraum)

- Vertiefende Analysen zur Struktur der Arbeitslosigkeit
- Untersuchungen zu jugendspezifischen Eingliederungsmaßnahmen wie dem Sofortprogramm der Bundesregierung zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit (bereits begonnen)
- Untersuchungen zum Wandel der Übergangsmuster von der Schule in das Erwerbssystem (bereits begonnen)
- Untersuchung zu neuen bzw. atypischen Erwerbsformen und Erwerbsmustern im Übergang von der Schule in das Erwerbsleben
- International vergleichende Untersuchung zu Ursachen und Folgen von Langzeitarbeitslosigkeit bei Jugendlichen
- Untersuchung von Erwerbsbiografien in der zweiten Hälfte des Erwerbslebens (einschließlich Übergänge in den Ruhestand)
- Lebenslanges und lebensbegleitendes Lernen
- Weiterbildung älterer Arbeitsloser
- Beschäftigungsfelder für Geringqualifizierte

4.2 Chancengleichheit von Männern und Frauen am Arbeitsmarkt

Nach 16-jährigem Vorlauf in unterschiedlichen Programmen der Europäischen Gemeinschaft wurde das Thema Chancengleichheit von Männern und Frauen 1998 als eine der vier Säulen in die beschäftigungspolitischen Leitlinien der Kommission aufgenommen. Explizit werden bei der „Verstärkung der Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern“ genannt

- der Abbau der geschlechtsspezifischen Unterschiede am Arbeitsmarkt,
- die Erleichterung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf,
- die Erleichterung der Rückkehr ins Erwerbsleben.

Zusätzlich zur Fortführung „spezieller Gleichberechtigungsmaßnahmen“ wird bei der Umsetzung aller 4 Säulen der Leitlinien ein „Gender-Mainstreaming“-Ansatz eingeführt. Dies bedeutet, dass die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter in „alle Politikfelder“ einzubeziehen ist und in „allen Politikbereichen und Programmen auf allen Tätigkeitsebenen deutlich sichtbar“ wird. Übertragen auf die Arbeitsmarkt- und Berufsforschung des IAB heißt dies, dass neben originären Forschungsschwerpunkten zur Chancengleichheit von Männern und Frauen am Arbeitsmarkt dieser Aspekt in allen Arbeitsschwerpunkten aufzunehmen ist. Die Ergebnisse des IAB werden damit auch wichtige Voraussetzung des jährlichen Berichts, den jeder Mitgliedsstaat dem Rat und der Kommission der Europäischen Union „über die wichtigsten Maßnahmen, die zur Durchführung seiner Beschäftigungspolitik im Lichte der Beschäftigungspolitischen Leitlinien“ (Art. 128 Abs. 2 des Amsterdamer Vertrags) getroffen hat, zu übermitteln hat.

4.2.1 Chancengleichheit als spezifisches Forschungsfeld

Nach wie vor bestehen für Frauen und Männer unterschiedliche Chancen am Arbeitsmarkt. Auf den daraus resultierenden Handlungsbedarf wird in § 8 SGB III hingewiesen, wonach auf die „Verbesserung der beruflichen Situation von Frauen und Beseitigung bestehender Nachteile“ hinzuwirken ist. Deshalb werden Untersuchungen zu den Auswirkungen ver-

änderter gesellschaftlicher Rahmenbedingungen auf die Erwerbsorientierung, auf die Beschäftigungsmöglichkeiten und die Arbeitslosigkeit von Frauen auch für die nächsten Jahre einen Schwerpunkt innerhalb der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung bilden. Unabhängig von Mainstreaming-Ansätzen ergeben sich Arbeitsschwerpunkte aus folgenden Fragen:

- Wo treten für Frauen Schwierigkeiten auf, Beruf und Familie zu vereinbaren? Wie können Karrierebrüche wegen Berufsunterbrechung, Teilzeitbeschäftigung oder wegen mittelbarer bzw. unmittelbarer Diskriminierung vermieden werden?
- Wie können Frauen stärker in die Arbeitswelt integriert und die Potenziale von Frauen durch die Betriebe besser genutzt werden? Welche Konsequenzen hat dies für ein erfolgreiches Human Resource Management?

Da sich die Erwerbssituation von Frauen in einzelnen Lebens- und Berufsabschnitten anders darstellt und sich oft deutlich von der der Männer unterscheidet, müssen frauenspezifische Determinanten und Einflussfaktoren identifiziert und differenziert analysiert werden. So ist zu untersuchen, wie es auf individueller Ebene zu unterschiedlichen Lebens- und Berufssequenzen kommt, wie arbeitsmarkt- und familienpolitische Interventionen die Beschäftigung fördern bzw. einschränken und ob die jeweilige Arbeitsmarktsituation ermutigende oder entmutigende Beschäftigungseffekte hat. Hierfür sind im Programmzeitraum kontinuierlich Auswertungen von Massendaten (Mikrozensus, Beschäftigtenstatistik) zur Erfassung der Determinanten der Erwerbsbeteiligung und des Berufsverlaufs durchzuführen. Zu deren Ergänzung sowie für weitere frauenspezifische Fragen werden auch künftig repräsentative Erhebungen erforderlich sein. Dies gilt vor allem für die Analyse und Erklärung diskontinuierlicher Berufsverläufe und deren Folgen für die Beschäftigungsmöglichkeiten von Frauen sowie zu den Auswirkungen familienpolitischer Maßnahmen (z. B. Erziehungsurlaub).

Neben den Analysen weiblicher Verhaltensweisen und Erwerbsmöglichkeiten in der Arbeitswelt unter den gegebenen Bedingungen ist auch die andere Seite des Arbeitsmarktes zu beleuchten. Hier geht es vor allem um Fragen der Auswahl und Rekrutierung weiblichen Personals seitens der Betriebe, der internen und externen Weiterbildungsmöglichkeiten für Frauen und Männer, der betrieblichen Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf, der Reaktion der Betriebe auf arbeits- und familienpolitische Regelungen und der Nutzung weiblicher Personalressourcen. Damit wird angestrebt, problematische Schnittstellen im Betriebsablauf bei der Beschäftigung von Frauen transparent zu machen. Schwierigkeiten bei der Umsetzung familien- und arbeitsmarktpolitischer Regelungen sind aufzuzeigen sowie „best practice“ Beispiele einer an Chancengleichheit orientierten Personalpolitik als „Benchmarks“ für andere Betriebe darzustellen. Hilfreich können auch Vergleiche mit anderen EU-Ländern und deren Interventionsstrategien sein. Erforderlich sind Analysen betrieblicher Personalpolitik, Fallstudien zur Beobachtung betrieblicher Verhaltensmuster sowie erste Schritte zu Kosten-Nutzen-Analysen frauenfördernder personalpolitischer Maßnahmen.

Forschungsvorhaben

- Analyse und Erklärung diskontinuierlicher Erwerbsverläufe von Frauen und deren Folgen
- Analyse der Auswirkungen arbeitsmarkt- und frauenspezifischer Interventionen auf die Beschäftigungschancen

- Untersuchungen zur betrieblichen Personalpolitik (Rekrutierung, Weiterbildung usw.) unter dem Aspekt von Frauenbeschäftigung und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf

4.2.2 Gender Mainstreaming: Der Grundsatz der Chancengleichheit in allen Forschungsfeldern

Ergänzend zu den Analysen von frauenspezifischen Beschäftigungsproblemen sollen mit Hilfe des Mainstreaming-Ansatzes Erfolgs- und Risikofaktoren für Männer und Frauen in allen arbeitsmarktrelevanten Bereichen aufgezeigt sowie Ansätze zur Verbesserung der Chancengleichheit erarbeitet werden. Dies bedeutet mehr als die statistische Erfassung des Merkmals „Geschlecht“ im Forschungszusammenhang. Es geht um die Herausarbeitung des Einflusses von Geschlecht als strukturprägender Kategorie in verschiedenen Lebenslagen, Lebensphasen und beruflichen Situationen. Für das mittelfristige Forschungsprogramm des IAB erfordert dies die systematische Einbeziehung des Aspektes der Chancengleichheit in alle Arbeiten. Exemplarisch seien folgende Fragen genannt:

- Wie gestaltet sich die berufliche Integration männlicher und weiblicher Jugendlicher aufgrund ihrer unterschiedlichen qualifikatorischen Voraussetzungen? Wo sind erfolgversprechende Ansatzpunkte für ausgleichende bildungs- und berufsbildungspolitische Maßnahmen?
- Welche Formen horizontaler und vertikaler beruflicher Segregation sind im weiteren Berufsverlauf zu erwarten und wie kann dem entgegengewirkt werden?
- Welche Wirtschaftsbereichs-, tätigkeits- und qualifikations-spezifischen Entwicklungen auf der Angebots- und Nachfrageseite des Arbeitsmarktes sind mittel- und längerfristig zu erwarten? Wie sind Männer und Frauen davon betroffen und wie kann jeweils reagiert werden?
- Welche individuellen und gesellschaftlichen Voraussetzungen führen insgesamt und in den einzelnen Regionen zu anderen Arbeitsmarktoptionen für Männer und Frauen? Welche arbeits- und familienpolitischen Maßnahmen erweisen sich jeweils als adäquat?
- In welchem Verhältnis stehen Arbeitszeitwünsche und faktische Arbeitszeiten von Frauen und Männern? Wo gibt es Handlungsbedarf und welche Beschäftigungseffekte sind jeweils zu erwarten?
- Wie können bei ländervergleichenden Analysen die besonderen Probleme von Frauen am Arbeitsmarkt stärker berücksichtigt werden? Was ist bei der Analyse der von Land zu Land unterschiedlichen Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf in Abhängigkeit von der jeweiligen sozialen, kulturellen, ökonomischen und politischen Situation zu beachten?
- Wie werden Männer- und Frauenarbeitsplätze von neuen Technologien und Arbeitsabläufen verändert? Wie reagiert die betriebliche Personalpolitik auf Ausgrenzungs- und Abdrängungsprozesse zwischen den Geschlechtern? Können sich neue Karriereperspektiven für Frauen ergeben?

5 Wirkungsforschung zur Beschäftigungspolitik und Arbeitsförderung

5.1 Wirkungsforschung als übergreifende Daueraufgabe

Schon früh und wiederholt hat das IAB einschlägige Untersuchungen zur Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Instru-

mente durchgeführt. 1981 wurden konzeptionelle Vorstellungen veröffentlicht (MittAB 3/1981). Mit dem sechsten Schwerpunktprogramm erhielt die Wirkungsforschung ein neues Gewicht: Sie wurde im Institut zu einer bereichsübergreifenden Daueraufgabe zusammengefasst und im Zusammenhang mit den arbeitsmarktdiagnostischen und -prognostischen Aufgaben der einzelnen Bereiche verstärkt bearbeitet.

Neue Akzente enthält das SGB III: § 280 fordert die BA erstmals ausdrücklich auf, die Wirkungen der „aktiven Arbeitsförderung“ zu untersuchen, worunter Instrumenteneinsatz, Beratung und Vermittlung zu verstehen sind, nicht aber Beschäftigungspolitik im weiteren Sinne. In P6 wurde aber schon darauf hingewiesen, dass Wirkungsforschung im IAB diesen Bereich nicht aussparen kann (Stichwort: Strategie-bündel). Deutlich angesprochen wurden personelle und sachliche Restriktionen sowie Methodenprobleme. Im Ergebnis wurde auf die Notwendigkeit von Entwicklungsarbeit im IAB und von ergänzender Fremdforschung verwiesen. Dies gilt auch weiterhin. Kooperationsprojekte können dazu beitragen, Wissen über Maßnahmen und Zielgruppen, theoretische und methodische Kompetenzen zusammenzuführen und für Wirkungsforschung nutzbar zu machen.

Neue Impulse erhält Wirkungsforschung auch von der europäischen Ebene. In dem Maße, in dem die europäischen Arbeitsmärkte zusammenwachsen und Beschäftigungspolitik eine europäische Komponente erhält, entstehen neue Anforderungen wie neue Möglichkeiten zur Evaluation. Im Zusammenhang mit dem „Luxemburg-Prozess“ geht es z. B. auch um den Nachweis von „good practice“ und die Entwicklung von gemeinsamen, auf europäischer Ebene handhabbaren Indikatorensystemen und Evaluationsstandards, die dem weiten Spektrum von Zielen, theoretischen Erfordernissen und methodischen Zugängen Rechnung tragen. Rückwirkungen auf die nationale Ebene und damit auch auf die BA mit ihrem Instrumenteneinsatz und dessen Evaluation sind unvermeidlich.

Im IAB orientiert sich die Arbeitsteilung einerseits an der Unterscheidung von Arbeitsmarktpolitik im engeren und Beschäftigungspolitik im weiteren Sinne, andererseits an den Wirkungsebenen: Mikroebene, z. B. Untersuchungen zu Eingliederungserfolgen, und Makroebene, z. B. Untersuchungen zur quantitativen Entlastung des Arbeitsmarktes und zu strukturellen Wirkungen.

Wirkungsforschung im IAB hat derzeit folgende Schwerpunkte:

- Makroanalytische Untersuchungen zur Beschäftigungspolitik im weiteren Sinn, z. B. Arbeitszeitpolitik, Lohnpolitik, Steuerpolitik, Sozialbeiträge, Geldpolitik;
- Makroanalytische Untersuchungen zu Arbeitsmarktwirkungen und Budgeteffekten der aktiven Arbeitsförderung sowie zu gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit;
- Mikroanalytische Untersuchungen zur beruflichen Weiterbildung und Rehabilitation, zur Förderung der Eingliederung Jugendlicher, zu beschäftigungsschaffenden Maßnahmen und weiteren Eingliederungsinstrumenten vor allem des SGB III, aber auch von Programmen wie ESF-BA;
- Mitwirkung am Aufbau von Evaluationssystemen in der BA (Eingliederungsbilanzen, Zielcontrolling).

5.2 Makroanalytische Untersuchungen

Wie bereits unter Punkt 1.1.4 beschrieben, hat das IAB mit den bisher vorliegenden Simulationsrechnungen einen wichtigen wissenschaftlichen Beitrag zur Analyse der gesamtwirtschaftlichen Effekte politischer Maßnahmen geleistet. Es wurden diejenigen Maßnahmen und Wege identifiziert, die zu einer nachhaltigen Verbesserung der Arbeitsmarktlage führen können. Diese Arbeit gilt es in Zukunft konsequent fortzusetzen.

Im Programmzeitraum wird ein neues makroökonomisches Politiksimulationsmodell in Zusammenarbeit mit einem externen Partner entwickelt, um so schnell wie möglich die Auswirkungen unterschiedlicher Maßnahmen auf den Arbeitsmarkt im gesamtwirtschaftlichen Kontext wieder analysieren zu können (alternative Arbeitszeitpolitiken, alternative Lohnpolitiken, alternative Sozialpolitiken, alternative Steuerpolitiken, alternative Ausgabenpolitiken der Gebietskörperschaften).

Um den zunehmenden Erwartungen Rechnung zu tragen, wird darüber hinaus die Simulationsmöglichkeit weiterer Maßnahmen wie spezieller Arbeitsmarktpolitiken (ABM, Lohnkostenzuschüsse, Kurzarbeit, Qualifizierungsförderung), weitergehender Arbeitszeitpolitiken (Jahresarbeitszeitflexibilisierung, Betriebszeitflexibilisierung) und spezieller Lohnpolitiken (Lohndifferenzierung) angestrebt.

Bislang stehen in Deutschland hierfür keine Modelle zur Verfügung. Zur Abschätzung der z. T. auch nur längerfristig zu erwartenden Wirkungen muss deshalb weiterhin auch auf alternative Methoden (z. B. regionale Fallstudien) zurückgegriffen werden.

5.3 Wirkungsforschung als Teil des Evaluationssystems der BA

Inhaltlich geht es bei der auf BA-Maßnahmen bezogenen Wirkungsforschung vor allem um folgende Aspekte: Zielgruppenenerreichung und weitere Implementationsaspekte, individuelle Erträge, wie Verbleib in Arbeit und Dauerhaftigkeit des Arbeitsplatzes, Beschäftigungseffekte, strukturelle Wirkungen, Auswirkungen auf den regionalen Arbeitsmarkt, Substitutionsrisiken, Kosten, Budgeteffekte bei der BA und gesamtfiskalisch, volkswirtschaftliche Alternativkosten. Eingebettet sind die Analysen in die thematisch einschlägigen Forschungsansätze der Bereiche. Dabei ist zu beachten, dass Wissen über komplexe Wirkungszusammenhänge (z. B. zur Wirkung von Qualifizierungsmaßnahmen) häufig noch rudimentär ist, aber Voraussetzung für die Bildung von geeigneten, empirisch überprüfbaren Modellen zur Evaluation von Maßnahmen wäre.

Methodisch setzt das IAB auf das breite, sich ergänzende Spektrum sozialwissenschaftlicher und ökonomischer (mikro- und makroanalytischer) Verfahren. Quantitative und qualitative Methoden (z. B. Expertengespräche zu Implementationsaspekten und zur „qualifikationsadäquaten“ Beschäftigung) müssen sich ergänzen. In Teilbereichen werden experimentelle Ansätze, die in einigen Ländern bereits erfolgreich eingesetzt wurden, auch in Deutschland nutzbar gemacht werden können (z. B. zur Evaluation von Modellprojekten).

Wissenschaftliche Sonderuntersuchungen des IAB oder externer Forschungsinstitute können in der Regel nur punktuelle Ergebnisse liefern und müssen vertiefenden Fragestellungen vorbehalten bleiben. Grundsätzlich ist Wirkungsforschung im IAB (wie überall) primär kausalanalytisch orientiert,

erfüllt häufig aber (eher im Übermaß) deskriptive Funktionen bzw. Monitoringaufgaben im Rahmen eines noch unvollkommenen, aber im Aufbau befindlichen BA-internen Informationssystems (Stichwort: Data-Warehouse). Dessen Weiterentwicklung eröffnet neue Möglichkeiten, setzt aber auch Grenzen für Wirkungsforschung (Zugang zu Individualdaten, Möglichkeiten der „Anreicherung“ von Datensätzen und des data-matchings).

Für viele Fragen der Wirkungsforschung sind mikroanalytische Vorgehensweisen angemessen, weil die Erträge der Maßnahmen für die Teilnehmer im Vordergrund stehen. Gleichzeitig haben die Analysen bei korrekter Spezifikation jedoch immer einen Makrobezug, weil die gesamtwirtschaftliche und die regionale Arbeitsmarktsituation Rahmenbedingungen setzt. Zudem betreffen wichtige Schlussfolgerungen die Arbeitsmarktpolitik und damit erneut die Makroebene, wenn z. B. die zweckmäßige Mischung der Maßnahmentearten zur Diskussion steht. Derartige Verknüpfungen von Mikro- und Makroperspektive sind zweckmäßig in Form von Mehrebenenanalysen herzustellen. Da sich dabei zusätzliche konzeptionelle und methodische Schwierigkeiten ergeben, wird dies nicht immer möglich sein. Dort, wo die Daten zur Verfügung stehen und die entsprechenden Verfahren anwendbar sind, sollen solche Mehrebenenanalysen jedoch durchgeführt werden.

IAB-Wirkungsforschung ist Teil eines umfassenden Evaluationssystems in der BA, das zunehmend auch externen Anforderungen (z. B. seitens der EU) und Kooperationsnotwendigkeiten (Verknüpfung mit Arbeitsförderung von Bund, Ländern und Gemeinden wie mit Strukturpolitik auf allen Ebenen) Rechnung tragen muss. Das IAB wirkt mit am arbeitsmarktbezogenen Ziel-Controlling wie auch an der Ausgestaltung von Eingliederungsbilanzen und der Entwicklung eines Indikators für die regionale Mittelverteilung beim Eingliederungstitel. Im Hinblick auf die im Aufbau befindlichen Eingliederungsbilanzen und die erwartbare routinemäßige Verfügbarkeit von individuellen Datensätzen der Maßnahmeteilnehmer wurden in den letzten Jahren keine weiteren Sonderuntersuchungen des IAB über die großen „Standardinstrumente“ des AFG bzw. SGB III (Qualifizierung, ABM, SAM „klassisch“) durchgeführt. Sie wären angesichts des Aufwands und der knappen Kapazitäten zwischenzeitlich nicht zu rechtfertigen gewesen, haben nun aber hohe Priorität erhalten. Durchgeführt wurden in Absprache mit der Selbstverwaltung eigene Sonderuntersuchungen und Auftragsprojekte zu einigen der neuen Instrumente des SGB III und zur breiten Palette der betriebsbezogenen Eingliederungshilfen, sowie ein Pilotprojekt zum Netto-Eingliederungserfolg von FuU (mit Vergleichsgruppenbildung).

Für anspruchsvolle Wirkungsforschung mangelt es gegenwärtig nicht an Konzepten und statistischen Verfahren. Allerdings ist auch kein Königsweg erkennbar. Unserer Einschätzung nach sind es vor allem die unzureichenden Datensätze, die Wirkungsforschung auf der Mikroebene erschweren, abgesehen von den sich nun lösenden Zugangsproblemen zu diesen Datensätzen. Es ist ein verbreiteter Irrtum zu glauben, dass diese Datensätze für sich allein schon hinreichende Basis sein könnten zur Abschätzung von Netto-Effekten der Förderung. Vielmehr ist Entwicklungsarbeit an dieser Stelle weiterhin vordringlich. Zu denken ist an ein nachträgliches Rekonstruieren von Teilen der Erwerbsbiografie wie auch an die Ergänzung der verfügbaren Prozessdaten um valide Einschätzungen von Vermittlungshemmnissen für Teilnehmer und Vergleichsgruppen, wie dies in mehreren Projektzusammenhängen z. Z. erprobt wird.

Insgesamt gesehen stehen bei der Wirkungsforschung folgende Fragen im Vordergrund:

- Welche individuellen, gesamtwirtschaftlichen und gesamtfiskalischen Effekte erzielen die Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung?
- Welche Möglichkeiten und Erfolgsbedingungen hat Beschäftigungspolitik? Kann z. B. die Substitution von Überstunden durch Beschäftigung sowie die Forcierung der Teilzeitarbeit im Rahmen der Arbeitsförderung der BA wirksam unterstützt werden?

Ziel ist die Ermittlung von erwünschten und unerwünschten Wirkungen und Nebenwirkungen, individuell gesehen wie auch hinsichtlich wichtiger volkswirtschaftlicher Variablen. Dabei soll auch untersucht werden, welche Rolle BA-relevante Einflussfaktoren spielen.

5.4 Prioritäten und Perspektiven

Von einem umfassenden Evaluationssystem hinsichtlich der aktiven Arbeitsförderung der BA und darin fest verankerter Wirkungsforschung des IAB (und externer Wissenschaftler) sind wir noch weit entfernt. Umfassende Kosten-Nutzen-Analysen mit Beiträgen aus den sich entwickelnden Monitoring-Systemen und ergänzenden Analysen von Wissenschaft und Praxis bleiben weiterhin Fernziel. Gleiches gilt freilich auch für andere Politikbereiche. Um diesem Ziel näherzukommen, erscheinen folgende zusätzliche Arbeiten vordringlich:

Größte Priorität hat die instrumentenübergreifende routinemäßige Erschließung und Weiterverarbeitung von Individualdatensätzen von Teilnehmern und Vergleichsgruppen zur Ermittlung von Netto-Eingliederungseffekten der Förderung, vorrangig zu den „großen“ Förderinstrumenten. Auch Erfolgskriterien wie längerfristiger Verbleib, qualifikationsadäquate Beschäftigung oder Einkommensveränderungen, die über Eingliederungsbilanzen hinausgehen, sollen erfasst, Besonderheiten der Maßnahmbeteiligung von Frauen (z. B. nach Phasen einer familienbedingten Erwerbsunterbrechung) berücksichtigt werden.

In Verbindung mit einem hierzu bereits eingeleiteten Pilotprojekt zur Datenerschließung werden inhaltliche Analysen zum Netto-Eingliederungserfolg zunächst für ABM und SAM (klassisch) neu begonnen. In diesem Zusammenhang wird auch die Neuregelung von Struktur Anpassungsmaßnahmen für Ältere mit der Zielsetzung eines „produktiven“ Übergangs in die Rente zu evaluieren sein. Bei dieser Untersuchung wird der Heterogenität von Zielsetzungen, Maßnahmen und Teilnehmern sowie der methodisch aufwendigen Vergleichsgruppenbildung besondere Aufmerksamkeit geschenkt und eine Kooperation mit externen Experten vorgesehen.

In absehbarer Zeit werden Individualdatensätze von Maßnahmeteilnehmern zentral verfügbar sein, und zwar für Bestände sowie für Zu- und Abgänge ab 01.01.2000. Eine wichtige Ausnahme bilden noch die auf einem anderen Fachverfahren beruhenden Daten zur Förderung der beruflichen Weiterbildung. Danach werden in Absprache mit der Fachabteilung instrumentenübergreifende Evaluationspläne entwickelt. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass eine IAB-Begleitforschung zum ESF-BA-Programm der neuen Förderperiode ab 2000 bereits vereinbart wurde. Sie zielt stärker als bisherige Evaluationen auf individuelle Netto-Effekte der ESF-Förderung und damit notwendigerweise auch auf die Effekte der ergänzten Regelförderung des SGB III.

Unabhängig von diesen Neuentwicklungen wird zur Evaluation des Eingliederungserfolgs von Qualifizierungsmaßnahmen das unter methodischen Aspekten bereits 1995 explorativ begonnene Projekt in Kooperation mit externen Partnern deutlich ausgeweitet, um hinreichend differenzierte Aussagen zu ermöglichen. Dabei muss allerdings zunächst auf individuelle Datensätze von FuU-Teilnehmern zurückgegriffen werden, die bis zum Abschlussjahrgang 1997 zur Verfügung stehen. Für andere Instrumente gibt es rückwirkend keine gleichermaßen nutzbaren Datensätze. Abgeglichen wird mit der Beschäftigtendatei, wobei die Bildung von Vergleichsgruppen durch Rekonstruktion von Teilen der Berufsbiografie für Teilnehmer und Nichtteilnehmer ebenso vorgesehen ist wie eine Analyse zum Verbleib nach der Maßnahme mit Erfolgsindikatoren, die über die Eingliederungsbilanzen hinausgehen.

Fortgesetzt und weiterentwickelt werden Regionalanalysen auf der Basis von Aggregatdaten oder Individualdaten, vor allem um für Eingliederungsbilanzen durch regionale Cluster-Bildung bessere Interpretationsmöglichkeiten zu schaffen. Dabei soll mit den Methoden der Makroanalyse und der Mehrebenenanalyse gearbeitet werden, um Aufschluss über günstige Verfahren der Maßnahmesteuerung zu erhalten.

Untersuchungen zu erwünschten und unerwünschten Nebenwirkungen der Steuerung des Instrumenteneinsatzes über die sich entwickelnden Controlling-Systeme (namentlich die Eingliederungsbilanzen) und zur Verbesserung der Steuerungssysteme (Entwicklung verbesserter Indikatoren zur Erfolgsmessung) erscheinen ebenfalls vordringlich. Sie dürften wegen unzureichender interner Kapazitäten allerdings nur über ergänzende Auftragsprojekte durchzuführen sein.

Notwendig sind weiterhin Analysen über globale und strukturelle Wirkungen der aktiven Arbeitsförderung wie der Beschäftigungspolitik auf der Aggregatebene (Entlastungswirkung unter Berücksichtigung von Kreislaufwirkungen, Verbesserung der Qualifikationsstruktur, der regionalen Infrastruktur u. a.). Im ersten Teil des Programmzeitraumes geht es vor allem um die Weiterentwicklung von Kosten- und Entlastungsrechnungen, um ein ergänzendes (Auftrags-)Projekt zu den realen Wirkungen von Maßnahmen (in bestimmten Regionen) und den Aufbau eines neuen Modells zur Durchführung von Politiksimulationen (vgl. hierzu Abschnitt 1.1). Im zweiten Teil des Programmzeitraumes folgt die Weiterentwicklung dieses Modells zur Simulation der Beschäftigungswirkungen aktiver Arbeitsförderung, vorrangig von beschäftigungsfördernden Maßnahmen und von Lohnsubventionen.

Forschungsvorhaben

- Instrumentenübergreifende routinemäßige Erschließung und Weiterverarbeitung von Individualdaten von Geforderten und Vergleichsgruppen zur Ermittlung von Netto-Eingliederungserfolgen
- Pilotprojekte zum Eingliederungserfolg beschäftigungsschaffender Maßnahmen und der Förderung von beruflicher Weiterbildung
- Fortsetzung von Regionalanalysen zur Maßnahmesteuerung (Regionalindikator, Eingliederungsbilanzen)
- Entwicklung eines neuen makroökonomischen Politiksimulationsmodells (erster Programmzeitraum) und dessen Weiterentwicklung zur Simulation der Beschäftigungswirkungen aktiver Arbeitsförderung

- Weiterentwicklung der Analysen zu den Kosten der Arbeitslosigkeit
- Kosten- und Entlastungsrechnungen zur aktiven Arbeitsförderung
- Untersuchungen zu den globalen und strukturellen Wirkungen des Maßnahmeeinsatzes

6 Informationsdienstleistungen und das Arbeitsmarkt- und Berufsforschungs-Informationssystem des IAB (ABIS)

6.1 Informationsdienstleistungen

Zunehmend setzt sich die Erkenntnis durch, dass Information ein zentraler Faktor für die Produktion von Gütern und Diensten ist. Qualitativ aufbereitete Information ist oft aber schon selbst „Produkt“ in unserer Wissensgesellschaft. Diese Eigenschaft von Information dürfte in der Forschung besonders ausgeprägt sein.

Bewährtes bewahren und optimieren

Durch qualitativ hochwertige und gezielte Information lässt sich einerseits der Forschungsprozess optimieren. Andererseits birgt das im IAB produzierte Wissen Anwendungspotenziale für Wissenschaft, Politik und Verwaltung, bei Arbeitgebern, Gewerkschaften und in der Öffentlichkeit. Diese sind nicht zuletzt über Print- wie elektronische Medien zu aktivieren. Große Aufmerksamkeit verdient die Sicherung der Qualität von Information, sei es in der wissenschaftlichen Arbeit, der Umsetzung ihrer Forschungsergebnisse oder in der Dokumentation. Hierzu gehören systematische Begutachtungsprozesse ebenso wie kompetente Redaktions- und Dokumentationsarbeit.

Es gibt bereits einen langjährigen Prozess der Optimierung von Veröffentlichungen aus dem IAB. Exemplarisch sei aus jüngster Zeit die Neukonzeption der „IAB-Materialien“ genannt. Auch künftig werden Print-Produkte einen erheblichen Stellenwert behalten. Deren Konzepte und Verbreitungsstrategien sind deshalb auch künftig immer wieder auf den Prüfstand zu stellen, nicht nur in Reaktion auf Veränderungen im Bereich elektronischer Medien.

Gegenwärtig bestehen folgende Daueraufgaben bei den Informationsdienstleistungen:

Wissenschaftliche Veröffentlichungen

- Redaktion der Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung; hierzu gehört auch die Konzeption und Planung von themenorientierten Schwerpunktheften;
- Redaktion der Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung;
- Redaktion der IAB topics.

Publizistische Umsetzung von Forschungsergebnissen

Um den praktischen Nutzen von Forschung zu fördern, legt das IAB besonderen Wert auf die zielgruppengerechte Umsetzung seiner Arbeitsergebnisse. Hierfür wurde eine Reihe von „Umsetzungsmedien“ entwickelt, die intensiv redaktionell betreut und laufend optimiert werden.

• Der „IAB Kurzbericht“ ist die aktuelle Management-Information des IAB. Die themenzentrierten Ausgaben zeichnen sich durch hohe Informationsdichte, knappen Umfang und graphische Aufbereitung aus.

• Im „IAB Werkstattbericht“ werden umfangreichere Ergebnisdarstellungen aus der Projektarbeit des IAB veröffentlicht. Insbesondere Weiterverarbeiter und Multiplikatoren können davon profitieren.

• Mit den „IAB Materialien“ berichtet das IAB seit 1999 kurz und knapp aus dem ganzen Spektrum seiner Forschungstätigkeit (Magazin-Konzept). Primäre Zielgruppen sind die Fach- und Führungskräfte der BA sowie Personalverantwortliche in Betrieben und Institutionen.

Informationsaufbereitung für die Dokumentationsdatenbanken

• *Literaturdokumentation:* Durchsicht von ca. 600 deutsch- und fremdsprachigen Zeitschriften/Periodika auf relevante Veröffentlichungen für die Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in der Bundesrepublik; entsprechend Beobachtung des Buchmarkts; Erstellung von Kurzreferaten, Erschließung durch Schlagworte, systematische Klassifikation und bibliografische Merkmale;

• *Forschungsdokumentation:* Sammlung von Informationen über relevante Forschungsvorhaben für den Bereich der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Fortschreibung und Aktualisierung von Angaben über bereits bekannte Vorhaben, Erschließung analog zur Literaturdokumentation;

• *Institutionendokumentation:* Sammlung und Aufbereitung von Informationen über relevante Institutionen für den Bereich Arbeitsmarkt und Beruf (ohne Betriebe, ohne Bildungseinrichtungen), Fortschreibung und Aktualisierung bereits vorhandener Informationen.

Dokumentationsdienstleistungen

Solche Dienste werden für Mitarbeiter der BA sowie BA-externe Interessenten erbracht. Es handelt sich um

• Bereitstellung von Dokumentationsdiensten zu beliebigen Themen ausgehend von individuellen Fragen, aber auch von Standard-Profilen;

• Bereitstellung der Datenbanken der IAB-Dokumentation, der Arbeitsgemeinschaft Berufsbildungsforschungsnetz und des Instituts der deutschen Wirtschaft auf der CD-ROM „proARBEIT“;

• Redaktion der gedruckten Ausgaben von Forschungsdokumentation, Literaturdokumentation (einschl. Sonderhefte), IAB-Arbeitsbericht und Veröffentlichungsverzeichnis.

Informationsservice

• Bereitstellung von Informationsmaterial für Anfrager;

• Bereithaltung und Bereitstellung von Büchern und Zeitschriften in der IAB-Bibliothek;

• Pflege und ständige Aktualisierung des IAB-Internetangebots;

• Marketing für IAB-Veröffentlichungen und Dokumentationsdienste, Medienanalysen.

Glossare

Eine Publikation, die sowohl in gedruckter als auch in elektronischer Form (CD-ROM) zur Verfügung gestellt wird, sind die „Glossare zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ des IAB. Die Glossare entstanden aus dem Umgang mit fremdsprachigen Veröffentlichungen im Forschungszusammenhang oder den Publikationen internationaler Organisationen. Die dreisprachigen Glossare für Deutsch, Englisch und Französisch, sollen es vor allem erleichtern, die arbeitsmarktrelevante Literatur in den betreffenden Fremdsprachen zu lesen und zu verstehen. Darüber hinaus bieten sie eine Übersetzungshilfe in die jeweilige Zielsprache. Zum besseren Verständnis werden neben der Übersetzung Erklärungen beziehungsweise Beispielsätze gegeben, die die Wortverwendung erläutern.

Neue Informationswege ausbauen und nutzen

Überhaupt wird Informationsarbeit in der kommenden Programmperiode nachhaltig durch das ungebremste Wachstum elektronischer Medien geprägt sein. „Internet“ ist das zentrale Stichwort für den BA-externen Bereich, „Intranet“ jenes für die BA-interne Kommunikation. In beiden Bereichen sind Volltexte, Fakten, Ergebnisextrakte und auch „klassische“ Dokumentationsdienste gefragt. Daneben wird es weiterhin CD-ROMs geben, aber auch herkömmliche Doku-Datenbanken werden ihre Bedeutung behalten. Aufgabe ist es, entsprechend den unterschiedlichen Zielgruppen und Informationszwecken Aufbereitung und Bereitstellung der Informationen weiter zu entwickeln.

Die Vielfalt von im Internet angebotenen Informationen suggeriert Informationsüberfluss. Ein gründlicherer Blick macht indes rasch deutlich, dass diese Vielfalt das Feld der einschlägigen Fachinformation nur sehr unzulänglich abdeckt. Aufgabe von Dokumentation bleibt es, systematisch das gesamte Spektrum fachlich einschlägiger Information zu sichten und differenziert aufzubereiten, damit die „Wege“ des Nutzers zur Information kurz werden bzw. bleiben. Das Internet erfordert möglicherweise Anpassungen bisheriger Strategien der Informationsaufbereitung.

Die Verzahnung von verbaler und numerischer Information mit dem Ziel, integrierte Informationsangebote zu realisieren, wird im Rahmen des IAB/BA-Data-Warehouse-Konzepts angegangen (vgl. 6.2).

Innerhalb dieser Rahmenentwicklung zeichnen sich u.a. folgende Einzelvorhaben ab:

Modernisierung des Software-Konzepts für die IAB-Dokumentation

Die vorhandenen Lösungen stammen überwiegend aus den siebziger und achtziger Jahren. Im Laufe der Zeit hat sich eine Vielfalt von Software-Teillösungen entwickelt, deren Modernisierung verbunden werden sollte mit dem Erfordernis konzeptioneller Integration. Eine entsprechende Erkundung der Leistungsfähigkeit marktgängiger Softwarelösungen soll hierbei weiterhelfen. Ziel ist es, für die Informationsgewinnung Lösungen zu finden, die einen problemlosen Übergang von eher laientauglichen bis hin zu professionellen Recherchemöglichkeiten bieten. Die Vielfalt unterschiedlicher Recherche- und Datenbanksysteme soll reduziert werden.

Internet

Im Kontext von Internet geht es zum einen darum, Hilfen für die Orientierung über das IAB und sein Leistungsprofil zu geben. Zum anderen geht es darum, das Internet für Zwecke der Informationsdistribution zu nutzen.

Auf der Grundlage des neu gestalteten Internet-Angebots (dynamischer Seitenaufbau) werden die Arbeiten zur Erweiterung und Verbesserung der Website fortgeführt und das Internet zu einer Plattform interaktiver Applikationen ausgebaut. Dabei sind Kundenorientierung und Kundenbindung wichtige Aspekte.

Zum anderen wird eine Erweiterung der Online-Produktpalette angestrebt. Neben den kostenlosen Informationsangeboten ist zukünftig auch an die Bereitstellung kostenpflichtiger Produkte (z. B. MittAB-Aufsätze) gedacht. Für die technischen und verwaltungsseitigen Abläufe sind Lösungen zu entwickeln.

Im Rahmen der Erweiterung des Informationsangebots im Internet wird auch an die kostenpflichtige Nutzung der IAB-Dokumentationsdatenbanken sowie Angebote statistischer Informationen aus IAB-Projekten gedacht.

Marketing, insbesondere auch via Internet

Die optimale Nutzung von Information kann nur dann gelingen, wenn das Spektrum der Informationsdienstleistungen bekannt ist. Daher kommt dem Informationsmarketing zentrale Bedeutung zu.

Der bisher bestehende Informationsverteiler für IAB-Kunden ist durch ein entsprechendes elektronisches Gegenstück auszubauen. Das Marketing im Internet wird durch einen Mail-Dienst ergänzt. Für den Versand von Werbe-, Presse- oder Produktinformationen, wie neue Veröffentlichungen des IAB, wird eine kostenlose E-Mail-Verteilerliste (IAB Newsletter) eingerichtet. Daneben wird untersucht, inwieweit Mailing-Listen auch als moderierte oder unmoderierte Diskussionsforen genutzt werden können.

Vertriebsdaten von Informationsdienstleistungen sind im Hinblick auf Kundenstrukturen und Kundenwünsche auszuwerten, um Hinweise zu deren Optimierung und das Marketing zu gewinnen.

Intranet

Das Intranet dient als Plattform für die Aufbereitung und Bereitstellung von Informationen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der BA.

Durch das Intranet vollzieht sich ein fundamentaler Systemwechsel bei der Versorgung der BA-Mitarbeiter/innen mit Informationen. Aufgabe ist es, IAB-Informationen in das BA-Intranet einzuspeisen, sei es durch eigenständige oder in andere Informationssysteme integrierte Angebote. Es wird davon ausgegangen, dass wesentliche Informationsbausteine, die im Internet angeboten werden (IAB-Organisation, Projekte, Veröffentlichungen, Volltexte) auch für das Intranet von Interesse sind. Ob und in welchem Umfang darüber hinaus Informationen aus der IAB-Forschungsarbeit über das Intranet angeboten werden müssen, bedarf noch der konzeptionellen Durchdringung.

6.2 Das Arbeitsmarkt- und Berufsforschungs-Informationssystem des IAB (ABIS)

Anspruchsvolle und qualitativ hochwertige Forschung, wie sie sich das IAB zum Ziel gesetzt hat, ist heute nicht mehr möglich ohne den Einsatz leistungsstarker und innovativer IT-unterstützter Verfahren und Methoden. Diese dienen nicht nur der Unterstützung der im IAB tätigen Wissenschaftler bei der Sammlung, Aufbereitung und Analyse von Daten, sondern auch der zeitnahen und zielgruppengerechten Nutzung der Forschungsergebnisse für die effektive Steuerung der Prozesse am Arbeitsmarkt.

Von der Forschung werden auf die drängenden Fragen zur Arbeitsmarktpolitik nicht nur differenzierte Antworten erwartet. Man erwartet auch, dass diese rasch gegeben werden können. Hierfür entwickelt das IAB das umfassende Arbeitsmarkt- und Berufsforschungs-Informationssystem ABIS.

Auf den ersten Blick scheint die vorhandene, sehr ausdifferenzierte Arbeitsmarktstatistik eine hinreichende Grundlage zur Entscheidungsfindung zu bieten. Trotz der Datenvielfalt gibt es aber bei der Verdichtung und Verknüpfung zu entscheidungsrelevanter Information sowie der schnellen Verfügbarkeit von konsistenten Zeitreihen erhebliche Defizite.

Zeitaufwendige Suche

Die Datenbestände der Bundesanstalt für Arbeit (BA) liegen derzeit auf unterschiedlichen Plattformen unterschiedlich strukturiert vor. Sie sind nicht miteinander verknüpft und in aller Regel nicht an den aktuellen Gebietsstand angepasst: Regionsbezogene Datenwerte liegen für unterschiedliche Jahre zum jeweils geltenden Gebietsstand vor. Anwender verbringen sehr viel Zeit mit der Suche nach Daten sowie deren Aufbereitung, Analyse und Präsentation. Das neue System soll nicht nur die Leistungsfähigkeit des Instituts intern verbessern, sondern auch IAB-externen Interessenten einen aktuellen, flexiblen und leichten Zugang zu den vorhandenen Daten und wissenschaftlichen Ergebnissen ermöglichen. Neben dem Einsatz innovativer Technologien setzt dies die Einbindung von ABIS in das BA-Data-Warehouse voraus, das im Aufbau befindlich ist.

Geplante Funktionalität

Als Grundlage für die effektive Erfüllung seiner Forschungsaufgaben plant das IAB die Entwicklung eines umfassenden Arbeitsmarkt- und Berufsforschungs-Informationssystems (ABIS). Dieses soll für alle Mitarbeiter des Instituts, der ICF-Referate in den Landesarbeitsämtern und andere interessierte Stellen eine zukunfts- und ausbaufähige informationstechnische Infrastruktur sowie eine für dispositive Fragestellungen und für flexible und komplexe Analysen zu Arbeitsmarkt und Beschäftigung optimierte Datenbasis bereitstellen. Das System soll einerseits alle wesentlichen, für die Wissenschaftler und Führungskräfte im IAB notwendigen Informationen und Analysefunktionen bieten und andererseits den Informationstransfer zu den Kunden des IAB unterstützen.

Durch ABIS soll der Funktionsumfang des bestehenden Informationsverarbeitungssystems und des derzeitigen IAB-Dokumentationssystems für Literatur- und Forschungsprojekte des IAB in ein System integriert und gleichzeitig durch den Einsatz moderner Hardware und Software erweitert werden.

ABIS.REG als erste Stufe

Als ersten Schritt zur Realisierung von ABIS entwickelt das IAB mit dem Projekt ABIS.REG (COIAB/REGIONAL) ein leistungsfähiges Regionales Arbeitsmarkt- und Berufsforschungs-Informationssystem. Dieses soll speziell die Daten/Informationen und Abfrage-/Analysefunktionen für raumbezogene Auswertungen zu Arbeitsmarkt und Beschäftigung bereitstellen.

ABIS.REG soll folgende Komponenten bzw. Funktionalitäten umfassen:

Alle für die Arbeitsmarkt- und Berufsforschung relevanten Daten und Informationen werden in einer umfassenden Datenbasis in einheitlicher Struktur so bereinigt und gespeichert, dass sie für beliebige Auswertungen und Abfragen flexibel kombinierbar und abrufbar sind. Die Versorgung für ABIS.REG mit numerischen Daten soll zu großen Teilen aus der in Entwicklung befindlichen BA-weiten einheitlichen Datenbasis erfolgen. Bis zu deren Realisierung erfolgt die Datenversorgung für ABIS.REG aus den Altverfahren.

Zur Verbesserung der Performanz werden Daten- und Informationskombinationen für häufiger auftretende Fragestellungen in Form von Voraggregationen und Würfeln bereits vorgehalten.

Durch Integration eines Mix von Analyse-, Abfrage- und Präsentations-Werkzeugen soll den unterschiedlichen Anwendergruppen ein rasches, bequemes und nutzeradäquates Zugreifen, Generieren und Aufbereiten der Informationen ermöglicht werden.

Eine für die Regionalforschung wesentliche Funktion wird durch die Integration eines Geographischen Informationssystems (GIS) realisiert.

Neben numerischen Informationen soll ABIS auch textuelle und audiovisuelle Informationen bereitstellen (z. B. die derzeit im Dokumentationssystem des IAB gehaltenen Informationen über Literatur, Forschungsprojekte und Institutionen). Für eine effektive und komfortable Abfrage solcher Informationen werden spezifische Assistenten und Oberflächen integriert.

Wesentliche Voraussetzung für die Verwertbarkeit der bereitgestellten Informationen ist die programmgesteuerte Qualitätsprüfung und -bereinigung der Daten nach fachlich abgestimmten Standards und die Bereitstellung konsistenter Zeitreihen.

In der Weiterentwicklung von ABIS soll das Funktionspektrum erweitert werden um spezifische Kommunikationsfunktionen zur Optimierung der Informationsverteilung: So sollen einerseits sog. Abonnement- oder Push-Funktionen dem Nutzer die Abfrage von Informationen erleichtern. Sie können sie ihm sogar abnehmen, indem das System gezielt auf Aktualisierungen aufmerksam macht oder neue, vom Nutzer vorher bestimmte Auswertungen von sich aus an ihn sendet. Andererseits sollen die Anwender in die Lage versetzt werden, direkt im System Informationen an andere Nutzer zu versenden oder von diesen abzufragen.

Aufbau einer zentralen Metadatenbank

Die in dieser Bank gespeicherten Informationen über die Daten sollen die Administration und Weiterentwicklung des Systems steuern. Vor allem aber sollen sie den Informationszu-

gang der Anwender durch komfortable Navigations- und Recherchefunktionen und die Bereitstellung qualifizierter Entscheidungshilfen (Hintergrundinformationen, „Fußnoten“) unterstützen.

Die konkret bereitzustellenden Informationen und einzu- bindenden Abfrage- bzw. Analysefunktionen sind aus den Ergebnissen von Anforderungserhebungen bei den Mitarbeitern und Kunden des IAB abgeleitet.

Vorgehensmodell

Nach dem Motto „Think big, Start small“ vollzieht sich die Entwicklung des Systems in mehreren Stufen, in denen eine sukzessive Erweiterung der eingebundenen Anwender und Datenquellen sowie der realisierten Systemfunktionen erfolgt. Begonnen wird mit der Entwicklung von ABIS.REG, das Informationen und Abfragefunktionen speziell für raum- bezogene Fragen bereitstellen soll.

Die Entwicklung von ABIS.REG bis zu einem produktiven System erfolgt über mehrere Prototypen. Jeder Prototyping-Schritt wird jeweils wie ein in sich abgeschlossenes Projekt behandelt.

Aufbauend auf ABIS.REG erfolgt die Erweiterung der Systems zum umfassenden Arbeitsmarkt- und Berufsforschungs-Informationssystem des IAB (ABIS), das dann die Anforderungen aller IAB-Bereiche und ihrer Kunden erfüllen soll. Eine erste produktive Version von ABIS ist für 2004 geplant.

Verbindung zum IT-Vorhaben „BA-Data-Warehouse“

Die Basis von ABIS.REG – und später ABIS – besteht zu wesentlichen Teilen aus Daten und Informationen, die in der Bundesanstalt für Arbeit entstehen oder verwaltet werden. Ziel der BA ist es, diese Informationen, die von unterschiedlichsten Abteilungen für verschiedenste Zwecke verwendet werden, in einer gemeinsamen einheitlichen dispositiven Datenbasis zu integrieren. Zu diesem Zweck wurde 1998 das IT-Vorhaben „BA-Data-Warehouse“ gestartet.

Das Informationssystem des IAB soll sich in Zukunft über einen IAB-spezifischen DataMart aus der gemeinsamen BA-Datenbasis versorgen. Zusätzlich werden in ABIS.REG – und später in ABIS – weitere, ausschließlich für die Forschung relevante Informationen und Funktionen bereitgestellt.

7 Daueraufgaben und methodische Neuentwicklungen

Daueraufgaben und methodische Neuentwicklungen prägen einen erheblichen Teil der in den Bereichen geleisteten Arbeit. Sie binden oft in ganz beachtlichem Umfang Kapazitäten, was nach außen nicht sichtbar wird. Ohne diese Arbeiten im Hintergrund könnten aber weder das „Tagesgeschäft“ und die vielen ad-hoc-Aufgaben schnell und zuverlässig abgewickelt noch die wissenschaftlichen Ansprüche um die Sicherung des „state-of-the art“ erfüllt werden.

Bei den Daueraufgaben geht es insbesondere um die Gewinnung wie die Aufbereitung, Pflege und Systematisierung der statistischen Daten und der im Verwaltungsvollzug entstehenden „Prozessdaten“, also des Schatzes, der von einem primär empirisch arbeitenden Forschungsinstitut wie dem IAB ständig neu gehoben und gepflegt werden muss. Beson-

dere Probleme bereitete in den letzten Jahren die Verknüpfung der an vielen Stellen in der BA entstehenden personenbezogenen Daten, die erst in aufbereiteter Form für wissenschaftliche Zwecke, z. B. die Evaluation von Maßnahmen, nutzbar gemacht werden können. Hier ist auch weiterhin mit umfangreicher Basisarbeit zu rechnen.

Die Neuentwicklungen betreffen in erster Linie Ansätze zur Analyse von Massendaten sowie die Entwicklung und den Ausbau von Projektions- und Simulationsmodellen, wobei letztere nach einer gewissen Zeit wiederum zu Daueraufgaben werden können.

7.1 Gewinnung von Datengrundlagen

Befragung zu Tätigkeiten, Arbeitsmitteln, Berufen und Qualifikationen

Neben großen Registern wie der Beschäftigtenstatistik oder Großzählungen wie dem Mikrozensus sind weiterhin Befragungen von Erwerbstätigen nötig, in denen detaillierter auf die jeweilige Struktur der Erwerbstätigkeit, ihre qualifikatorischen Voraussetzungen und ihre beruflichen Zuweisungen eingegangen wird. Die Methoden derartiger Erhebungen wie die Auswertung ihrer Ergebnisse können heute dank informationstechnischer Unterstützung den speziellen Forschungsinteressen des IAB leichter angepasst werden. Ein erster Schritt in diese Richtung wird durch die BIBB/IAB-Erhebung markiert, deren Auswertung in den Programmzeitraum fällt.

Im Programmzeitraum sind neue Methoden, wie multivariate Auswertungsverfahren und Datenkopplungen mit Großzählungen anzugehen. Besonderer Augenmerk soll auf kleinere, disproportionale Stichproben gelegt werden, mit denen spezielle Berufs- oder Qualifikationsfelder abgedeckt werden können.

Dabei könnte auch evaluiert werden, welche Aspekte beruflicher Allokation und Tätigkeit eher bei Erwerbstätigen im häuslichen/privaten Umfeld, bei Erwerbstätigen am Arbeitsplatz und bei Vorgesetzten/Kollegen /Interessenvertretern mit Erfolg abgefragt werden können.

IAB-Betriebspanel

Das IAB-Betriebspanel wird seit 1993 in den alten Bundesländern bei mehr als 4.000 Betrieben und seit 1996 zusätzlich in 5.000 Betrieben auch in den neuen Bundesländern durchgeführt. Die Feldarbeit erfolgt durch mündliche Interviews mit Interviewern von Infratest Burke Sozialforschung GmbH. Die Landesregierungen in Mecklenburg-Vorpommern, Berlin, Brandenburg, Thüringen und Sachsen sowie das Institut für Wirtschaftsforschung Halle beteiligen sich an den Kosten der Erhebung in Ostdeutschland. Für die Erhebung im Jahr 2000 werden Aufstockungen der Stichprobe in Hamburg, Bremen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Nordrhein-Westfalen vorgenommen, so dass dann der Stichprobenumfang bei ca. 13.000 Betrieben liegen wird. Folgende Themenkomplexe werden im IAB-Betriebspanel erhoben:

- Personalbestand und Beschäftigungsentwicklung;
- Einstellungen und Entlassungen;
- Qualifikations- und Personalstruktur;
- Geschäftspolitik, betriebliche Planung und Investitionen;
- Innovationen und organisatorische Änderungen;
- Ausbildungsstellen;
- betriebliche Fort- und Weiterbildung;

- Löhne und Gehälter;
- Arbeits- und Betriebszeiten;
- Öffentliche Förderung mit Lohn- und Investitionszuschüssen;
- Kontakt mit dem Arbeitsamt;
- Fachkräftemangel;
- Betriebsrat und Tarifbindung.

Seit 1999 besteht eine vom BMBF finanzierte Schalterstelle, die Auswertungen für externe Wissenschaftler vornimmt.

Die IAB-Beschäftigtenstichprobe

Seit 1996 liegt der Wissenschaft die sogenannte IAB-Beschäftigtenstichprobe in verschiedenen anonymisierten Versionen vor. Hierbei wird zwischen einem Basisfile – mit einem betrieblichen Schwerpunkt – und einem Regionalfile unterschieden. Ein neuer Basisfile für den Beobachtungszeitraum 1975 – 1995 (Westdeutschland) bzw. 1992 – 1995 (Ostdeutschland) ist mit Zusammenarbeit der Universität Rostock und der Mitfinanzierung der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) fertiggestellt worden und kann über das Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung an der Universität zu Köln bezogen werden. Eine neues Regionalfile ist gerade

- in Zusammenarbeit mit der Universität Regensburg – im Rahmen eines weiteren DFG-Projektes im Entstehen. Es wird den Beobachtungszeitraum von 1975 bis 1997 umfassen. Ziel der Aufbereitung anonymisierter Stichproben ist, der externen Wissenschaft den ungehinderten Zugang zu IAB-Daten zu ermöglichen.

Die IAB-Beschäftigtenstichprobe enthält tagesgenaue Informationen über die Sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse sowie über den Leistungsbezug (z. B. Arbeitslosengeld) von einigen 100.000 Personen. Somit stellt diese Stichprobe eine der zentralen Datenquellen der Arbeitsmarktforschung in Deutschland dar.

Im IAB selbst entstehen – bedingt durch unterschiedliche Forschungsfragen – spezifische Versionen der IAB-Beschäftigtenstichprobe, sogenannte Ergänzungsstichproben. Die Ergänzungsstichprobe I ist eine durch Meldungen anderer Sozialversicherungsträger angereicherte IAB-Beschäftigtenstichprobe 1975 – 1995. Mit dieser Stichprobe können beispielsweise alle gemeldeten Arbeitslosigkeits-, Krankheits- und Mutterschaftszeiten nachvollzogen werden. Auch ist der exakte Rentenübergang dargestellt. Die Ergänzungsstichprobe II basiert ebenfalls auf der IAB-Beschäftigtenstichprobe 1975 – 1995 und enthält Zeiten der Fortbildung und Umschulung ab 1986. Diese Datei bildet somit eine zentrale Quelle für die Evaluation dieser Maßnahmen. Weitere Ergänzungsstichproben werden folgen.

Der verknüpfte Employer-Employee-Datensatz des IAB

In der wissenschaftlichen Literatur nimmt die Diskussion um die Bedeutung einer simultanen Betrachtung der Angebots- und Nachfrageseite des Arbeitsmarkt zu. Hierfür werden als Datenquelle verknüpfte, sogenannte „Linked Employer-Employee-Datensätze“ benötigt. Das IAB hat die Möglichkeit, einen solchen Datensatz (LIAB) zu erstellen. Generell lassen sich hierzu alle internen Datensätze des IAB verknüpfen, die mit einer Betriebs- oder Versicherungsnummer versehen sind.

Eine erste Version (LIAB – Version I) liegt im IAB bereits vor. Darin sind Angaben aus dem IAB-Betriebspanel und Meldungen der Beschäftigtenstatistik (Historikdatei) verknüpft worden. Die Datei ist allerdings in ihrer ersten Version auf

westdeutsche Betriebe beschränkt. Es liegen somit für den Beobachtungszeitraum 1993 – 1998 tagesgenaue Informationen der Sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse in den „Panelbetrieben“ und deren Befragungsangaben zur Jahresmitte vor. Im Projektzeitraum soll es weitere Versionen von LIABs geben. Zu denken ist u. a. an die Einbeziehung der Leistungsbezugszeiten und der Fortbildungs- und Umschulungszeiten, sowie eine Ausweitung des Zeitraums und der Anzahl der Betriebe auch auf Ostdeutschland.

Das IAB strebt insbesondere auf diesem Gebiet internationale Kooperationen an, da in Deutschland bisher sehr wenig Erfahrung mit solchen Datensätzen und ihrer Modellierung vorliegen. Alle Kooperationen stehen unter der Restriktion, dass die Daten besonders strengen Datenschutzvorkehrungen unterliegen und das IAB nicht verlassen.

Die Verknüpfung von Umfragedaten mit prozessproduzierten Daten

In einem gemeinsamen Projekt versuchen das Max-Planck Institut für Bildungsforschung und das IAB, retrospektiv erfragte Daten (hier: Lebensverlaufsdaten) mit Daten der Beschäftigtenstatistik und des Leistungsbezugs zu verknüpfen. Dadurch wird es erstmals möglich, auf geeigneter Grundlage das Problem der Güte retrospektiver Daten im Vergleich zu amtlichen, prozessproduzierten Daten zu untersuchen. Durch die Verknüpfung beider Datenquellen ergeben sich neue interessante Analysemöglichkeiten. Die Umfragedaten können durch validere Entgelt- und Betriebsangaben sowie eine genauere Terminierung der „Ereignisse“ und ihrer Dauer ergänzt werden. Andererseits lassen sich auch die prozessproduzierten Daten des IAB durch Umfragedaten ergänzen. Hier sind sowohl wichtige persönliche Merkmale (z. B. Gründe für einen Arbeitsplatzwechsel) als auch wichtige, zur Erwerbstätigkeit/Arbeitslosigkeit zeitlich parallel laufende „Zeitstränge“ (z. B. Wohngeschichte, Partnergeschichte) zu nennen.

Im Projektzeitraum soll diese Art der Datenerweiterung auch in anderen Projektzusammenhängen durchgeführt werden. Zu nennen sind hierbei die Evaluationsforschung, die Begleitforschung zum Jugendsofortprogramm und die Arbeitslosigkeitsforschung.

7.2 Aufbereitung, Pflege und Systematisierung der statistischen Daten

Erwerbspersonenpotenzial und Stille Reserve

Angestrebt werden einige methodische Verbesserungen und konzeptionelle Weiterungen. Insbesondere soll die zeitreihenanalytische Schätzung der Erwerbsquoten methodisch fortentwickelt werden, z. B. mit Hilfe von Cointegrations-Ansätzen. Auch ist eine Ergänzung der bisherigen Bestandsrechnung um eine Flussrechnung geplant. Dabei kommt einer noch einzurichtenden unmittelbaren Verknüpfung mit der Bildungsgesamtrechnung besondere Bedeutung zu. Das Arbeitskräfteangebot soll also noch tiefer strukturiert werden. Ziel wäre eine Disaggregation nach einzelnen Altersjahrgängen und der (formalen) Qualifikation. In gleicher Weise gilt das für die Arbeitszeitkomponente, für deren Integration in die Angebotsprojektion immer noch ein geeigneter Ansatz gesucht wird.

Zu denken ist auch an eine Endogenisierung des Angebots- teils in Arbeitsmarktmodellen und damit an eine stärker wechselseitige Verknüpfung von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage.

Im Zuge der vielfältigen Umbrüche, die die nationalen wie internationalen Arbeitsmärkte betreffen, ist über alternative Konzepte des Arbeitsangebotes nachzudenken sowie über deren Arbeitsmarktrelevanz und statistische Konkretisierbarkeit.

Die Arbeitszeit- und Arbeitsvolumenrechnung (AVR)

Als empirische Grundlage für Arbeitsmarktanalysen, insbesondere im Rahmen der Arbeitsmarktbilanz, hat das IAB im Lauf der Jahre eine differenzierte Arbeitszeit- und Arbeitsvolumenrechnung entwickelt.

Die tatsächliche Jahresarbeitszeit je Erwerbstätigen wird amtlich nur unvollständig und nur in einigen Wirtschaftsbereichen erhoben. Um diese Lücken soweit wie möglich zu schließen, wird im IAB ein umfassendes und zugleich differenziertes Bild der tatsächlich geleisteten Jahresarbeitszeit erstellt, das seit 1998 vom Statistischen Bundesamt in die amtliche VGR übernommen wird.

Hierbei werden vor allem folgende Faktoren berücksichtigt:

- kalendermäßige Vorgaben,
- tarifliche Vorgaben,
- Krankenstand,
- konjunkturelle Komponenten (Mehrarbeitsstunden und Kurzarbeit),
- sonstige Komponenten (wie Umfang der Teilzeitbeschäftigung, Schlechtwetter-Ausfälle und Arbeitskämpfe).

Diese Komponenten sind maßgebend für eine Jahresarbeitszeitrechnung der abhängig Beschäftigten. Das gesamtwirtschaftliche Bild ergibt sich durch Einbeziehung der Arbeitszeiten von Selbständigen und mithelfenden Familienangehörigen.

Die anhaltende Flexibilisierung der Arbeitszeit und die Defizite in den statistischen Basisdaten stellen die Arbeitszeitrechnung vor große Herausforderungen, die im Programmzeitraum angegangen werden sollen.

Saisonbereinigung von Arbeitsmarktdaten

Die Saisonbereinigung von Arbeitsmarktdaten im IAB ist von CENSUS X11 auf das weiterentwickelte CENSUS X12 umzustellen und an das entstehende Data-Warehouse anzupassen. Mit CENSUS X12 werden verbesserte Methoden zur Zeitreihenanalyse zur Verfügung gestellt, die den Revisionsbedarf aktueller Schätzungen verringern sollen. Durch X12 werden neue methodische Standards gesetzt, an denen sich auch Institutionen wie die Deutsche Bundesbank und EUROSTAT orientieren.

Berichtssystem über das gesamtwirtschaftliche Stellenangebot

Zur Herstellung einer größeren Transparenz auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes wurde 1989 begonnen, ein Berichtssystem über das gesamtwirtschaftliche Stellenangebot aufzubauen. Dabei geht es insbesondere darum, Ausmaß, Entwicklung und Struktur des Arbeitskräftebedarfs in Deutschland abzuschätzen. Das IAB-Konzept des „gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots“ unterscheidet unverzüglich zu besetzende Stellen (Vakanzen) und später zu besetzende Stellen. Außerdem wird jeweils differenziert nach dem Arbeitsamt gemeldeten und nicht gemeldeten Stellen, Zusatz- und Ersatzbedarf sowie nach der geforderten Qualifikation. Gegenstand

dieser Untersuchungen sind außerdem Bedingungen und Ablauf der Besetzung Offener Stellen sowie Besetzungsprobleme und deren betriebliche Lösungsansätze.

Die Daten aus den Erhebungen sollen im Programmzeitraum einer vertiefenden multivariaten Ursachenanalyse unterzogen werden, um die Dynamik der Entwicklung auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes noch weiter aufzuhellen. Des Weiteren soll der Kern des Berichtssystems mit Daten aus dem IAB-Betriebspanel fortgeführt werden.

Arbeitskräftegesamtrechnung

Für zahlreiche arbeitsmarktpolitische Fragestellungen bilden Bestandszahlen eine hinreichende Basis. Allerdings spiegeln sie nur einen Teil der Wirklichkeit wider. Das eigentlich ablaufende Arbeitsmarktgeschehen, also der Prozess, der zu den Bestands- und Strukturveränderungen führt, wird erst deutlich, wenn auch Informationen über die Bewegungen am Arbeitsmarkt in die Analyse einbezogen werden.

Ein vollständiges Bild von den Beständen und Bewegungen am Arbeitsmarkt liefert die Arbeitskräftegesamtrechnung (AGR) des IAB. Sie verbindet für die wichtigsten Kategorien des Erwerbslebens (z. B. die Konten Arbeitslosigkeit, Erwerbstätigkeit, Ausbildung) die Bestandszahlen mit den wechselseitigen Übergängen (Strömen).

Der AGR ist ferner zu entnehmen, welches Ausmaß und welche Zusammensetzung die Zugänge in Arbeitslosigkeit und die Abgänge aus Arbeitslosigkeit in den vergangenen Jahren hatten (Arbeitsmarktdynamik). Hier wird ersichtlich, dass Arbeitslosigkeit keineswegs nur das statistische Spiegelbild der Veränderungen der Erwerbstätigenzahlen ist, sondern dass bei den Zu- wie bei den Abgängen zahlreiche gewichtige Verbindungen auch zu anderen Teilen des gesamten Systems bestehen.

Für das alte Bundesgebiet liegt die AGR in Zeitreihenform für die Jahre ab 1970 vor. Die deutsche Vereinigung und zwischenzeitliche Revisionen der Datenbasis (z. B. der Erwerbstätigenzahlen in der VGR) haben einen erheblichen Neuberechnungstau und Erweiterungsdruck bei der AGR ergeben, der im Programmzeitraum schrittweise abgebaut werden soll.

Bildungsgesamtrechnung

Schulbildung und berufliche Ausbildung stehen in engem Zusammenhang zum Arbeitsmarkt und sind ständigen Veränderungen unterworfen: Von der Beschäftigungsentwicklung gehen einerseits Signale auf die Ausbildungswahl aus. Andererseits beeinflussen Veränderungen in den Qualifikationsprofilen der Absolventen Umfang und Gestaltung von Ausbildungsgängen und Arbeitsplätzen. Ein wichtiges Instrument zur Analyse dieser Dynamik ist die Bildungsgesamtrechnung (BGR) des IAB, die eine differenzierte und zugleich konsistente Gesamtsicht aller Bestände und Bewegungen innerhalb und zwischen den Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungssystemen ermöglicht. Seit der Zusammenführung der BGR-West und der BGR-Ost sind nunmehr vergleichende Analysen für die neuen und die alten Bundesländer möglich, die auch Aufschlüsse über den Stand des gesellschaftlichen Transformationsprozesses im Osten geben können.

Die BGR bildet auch künftig eine wesentliche Datengrundlage für folgende Fragenkomplexe:

1. Entwicklungstendenzen im Bildungs- und Ausbildungssystem (Angebotsseite).

Hierzu zählen insbesondere die Fragen nach

- der quantitativen Entwicklung alternativer Ausbildungsgänge;
- der Bildungs- und Ausbildungsbeteiligung der nachwachsenden Generationen;
- dem Ausmaß von Mehrfachqualifizierungen und „Warteschleifen“ im Ausbildungssystem;
- den Problemen an der „ersten Schwelle“;
- der veränderten Qualifikationsstruktur der Bevölkerung als Resultat unterschiedlicher Bildungs- und Ausbildungsbiographien über die Zeit hinweg
- und der langfristigen Entwicklung des qualifikationsspezifischen Arbeitskräfteangebots (in Zusammenarbeit mit der BLK).

2. Entwicklungen im Erwerbssystem (Nachfrageseite).

Hierzu zählen insbesondere die Fragen nach

- der Erwerbsbeteiligung und den Erwerbschancen unterschiedlicher Qualifikationsgruppen (beginnend bei den „gering Qualifizierten“ bis hin zu den HochschulABSolventen);
- der künftigen qualifikationsspezifischen Arbeitskräftenachfrage (in Zusammenarbeit mit Prognos und der BLK);
- und der Veränderung der Tätigkeitslandschaft für unterschiedlich qualifizierte Arbeitskräfte (durch Nutzung weiterer Datenbasen).

3. Wechselwirkungen zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem.

Hierzu zählen insbesondere die Fragen nach

- der Problematik von Ausbildungsabgängen an der „zweiten Schwelle“;
- der Entwicklung der Arbeitslosigkeit und der Ausweichstrategien von Jugendlichen;
- den Signalwirkungen spezifischer Arbeitsmarktentwicklungen auf die Ausbildungsentscheidungen der nachwachsenden Generationen.

7.3 Neue Ansätze zur Analyse von Massendaten

Innovative Verfahren der Panelanalyse

Seit den 80er Jahren erlangten die Verfahren der Panelanalyse in vielen Bereichen der empirischen Ökonomie wachsende Bedeutung. Die Betrachtung mehrerer Individuen/Betriebe/Regionen im Zeitablauf ermöglicht die Beantwortung von Fragen, die mit Querschnitts- oder Zeitreihendaten allein nicht zu analysieren sind. So kann in der Regionalökonomie mit Paneldaten die unbeobachtete Heterogenität einzelner Regionen kontrolliert werden, d. h. es wird erkennbar, welche Besonderheiten die einzelnen Regionen aufweisen.

Im IAB sind mit dem IAB-Betriebspanel und der Beschäftigtenstatistik Paneldaten von herausragender Qualität vorhanden. Um aus diesen den größtmöglichen Gewinn zu ziehen, beschäftigt sich das IAB eingehend mit den Methoden der Panelanalyse.

Zusätzlich zu den Standardmodellen mit festen und zufälligen Effekten werden solche mit Instrumentalvariablen verwendet und dynamische Panelmodelle eingesetzt. Instrumentalvariablenschätzungen sind nötig, um eine eventuelle Endogenität der unabhängigen Variablen zu berücksichtigen,

wie es bei Analysen zum Lohn als exogener Variable der Fall ist. Dynamische Panelmodelle finden bisher bei ökonometrischen Analysen im Rahmen des IAB-Betriebspanels Verwendung. Weiterhin wird die Möglichkeit geprüft, bereits bekannte Verfahren der Minimum-Distanz-Schätzung durch Fortentwicklung und Anpassung an die im IAB relevanten Fragestellungen mit Paneldaten verwendbar zu machen.

Mehrebenenanalyse

Eine Methode, die für viele Fragestellungen mit Gewinn angewendet werden kann, ist die Mehrebenenanalyse. Damit sind zum einen konzeptionelle Ansätze gemeint, mit denen eine analytische Verbindung zwischen Mikro- und Makroebene hergestellt werden kann, d. h. zum Beispiel zwischen Arbeitskräften und der Situation auf einem regionalen Arbeitsmarkt. Zum anderen wird unter Mehrebenenanalyse eine innovative Technik der statistischen Modellierung verstanden, die sich – ausgehend von der erziehungswissenschaftlichen Forschung – bis in die Ökonometrie ausgebreitet hat. Dabei geht es in allen Fällen um die Modellierung individueller Merkmale in Abhängigkeit von Individual- und Makrovariablen. Die dazu angewendete Technik benutzt Modelle mit fixen und zufälligen Effekten und Koeffizienten, mit denen u. a. die Verbindung von gesellschaftlichen oder makroökonomischen Kontexten mit individuellem Verhalten untersucht werden kann. Mit den Verfahren der Mehrebenenanalyse können nun lang gehegte Wünsche über die Verbindung von Mikro- und Makroebene in den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften realisiert werden.

Im IAB wird die Mehrebenenanalyse bisher in der Regionalforschung verwendet, wenn mit Individualdaten die Auswirkungen regionaler Arbeitslosigkeit auf die Entlohnung untersucht wird. Weitere Anwendungsfälle werden in Zukunft insbesondere in der Evaluationsforschung liegen, um z. B. die Übergangswahrscheinlichkeit aus Arbeitslosigkeit in Abhängigkeit von bestimmten Maßnahmestrategien des Arbeitsamtes und von regionalen Arbeitsmarktlagen zu analysieren. Weitere sinnvolle Anwendungen der Mehrebenenanalyse ergeben sich aus neuen Datenbasen des IAB, z. B. aus dem Employer-Employee-Datensatz, der durch die Verbindung von Betriebspanel und Beschäftigtenstatistik entsteht.

Im IAB wird an der Weiterentwicklung der Methoden der Mehrebenenanalyse gearbeitet. Die vor allem in Großbritannien und den USA entwickelte Methoden verlangen u.a. Ergänzungen um die Längsschnittperspektive und die räumliche Autokorrelation. Weitere Anpassungen im Sinne einer Flexibilisierung der Methode und der Verallgemeinerung der Anwendungsbedingungen sind sinnvoll.

Verfahren der Entropieoptimierung

Die Entropieoptimierung (ENTROP) ist in der Statistik ein grundlegendes Schätzprinzip. Die im IAB verwendeten Ansätze dienen der Schätzung von Tabellen auf der Grundlage von heterogenen und unvollständigen Informationen. Zur Ermittlung von Strömen im Bildungswesen wurde Ende der achtziger Jahre ein spezielles Verfahren der Entropieoptimierung entwickelt, das konkurrierenden Ansätzen überlegen ist und seitdem wirkungsvoll angewendet wird. In jüngster Zeit wurden neue Anwendungsfelder für ENTROP insbesondere in der Erstellung regionaler Projektionen erschlossen. Derartige Anpassungen der Methode an den Untersuchungsgegenstand werden auch in Zukunft durchgeführt werden.

Eine von der Universität Erlangen-Nürnberg für das IAB realisierte Fortentwicklung von ENTROP stellt das neue ADETON-Verfahren dar, das sich ebenfalls zur Schätzung von multidimensionalen Tabellen eignet und im neuen Programmzeitraum ebenfalls im Zusammenhang von Regionalanalysen getestet werden soll.

Die generalisierte Extrapolationsmethode

Eine von der Universität Regensburg für das IAB entwickelte generalisierte Extrapolationsmethode verbindet die Vorteile der Entropieoptimierung mit den Vorzügen der Panelanalyse. Derartige Methoden, an deren Fortentwicklung auch im IAB laufend gearbeitet wird, lassen eine deutlich weiter verbesserte Qualität der Regionalprojektionen erwarten. Die Fortentwicklungen betreffen insbesondere den Bereich „unscharfer“ Schätzvorgaben (im Sinne der Theorie der „fuzzy sets“, gemeint sind z. B. qualitative Expertenurteile). Sie sind unmittelbar für konkrete Anwendungen in Arbeitslosigkeits- und Beschäftigungsprojektionen nutzbar zu machen.

Alternativen stellen Methoden dar, die ursprünglich für Anwendungen im Bereich der Forschung über künstliche Intelligenz entwickelt wurden. Neuronale Netze sollen in Verbindung mit Genetischen Algorithmen ebenfalls getestet werden.

Die semiparametrische bayesianische Zeit-Raum-Analyse

Konventionelle ereignisanalytische Modelle sind nicht flexibel genug, um beispielsweise die Austritte aus Arbeitslosigkeit adäquat zu modellieren. So ist es nicht möglich, simultan und flexibel zeitliche Abhängigkeitsstrukturen zu schätzen. Zu denken ist hierbei an nicht-lineare Effekte von Merkmalen, konjunkturelle und saisonale Effekte, sowie spezifische regionale Bedingungen.

Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, kooperiert das IAB seit ca. zwei Jahren mit dem Sonderforschungsbereich „Statistische Analyse diskreter Strukturen – Modellierung und Anwendung in Biometrie und Ökonometrie“ an der Ludwig-Maximilians-Universität in München. Dort wurden semiparametrische hierarchische bayesianische Modelle entwickelt, die für Zeit-Raum-Analysen verwendet werden können. Hierbei ist die statistische Inferenz komplett bayesianisch; es wird auf Markov-Chain-Monte Carlo – Techniken zurückgegriffen. Auf der Basis der IAB-Beschäftigtenstichprobe liegen erste Ergebnisse der Modellierung von Arbeitslosigkeitsdauern vor, die die Tragfähigkeit dieser Verfahren eindrucksvoll bestätigen. Die Zusammenarbeit mit dem Sonderforschungsbereich soll im Forschungszeitraum intensiviert werden.

7.4 Entwicklung und Ausbau von Projektions- und Simulationsmodellen

Simulationsmodell zum Haushalt der BA (SIMBA)

So wie Projektionen zur Entwicklung des Arbeitsmarktes eine Orientierung für beschäftigungspolitisches Handeln bieten, sind Vorausrechnungen zur Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der BA für die Entscheidungen der finanz- und arbeitsmarktpolitischen Akteure unentbehrlich. Zu diesem Zweck hat das IAB ein Simulationsmodell zum Haushalt der BA (SIMBA) entwickelt.

Das Modell erleichtert Vorausrechnungen der Einnahmen und Ausgaben der BA durch ihre Einbindung in die gesamtwirtschaftliche und arbeitsmarktliche Entwicklung und durch die Berücksichtigung gesamtfiskalischer Zusammenhänge. Si-

mulation bedeutet dabei das Durchrechnen alternativer Projektionsdaten, etwa für Beschäftigte und Arbeitslose, mit unterschiedlichen Ergebnissen bei Einnahmen und Ausgaben.

Im Gefolge solcher Rechnungen – aber auch unabhängig davon – können finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt der BA bei alternativen Annahmen im Hinblick auf den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen durchgespielt werden. Die veränderbaren Stellgrößen reichen von der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf der Ausgabenseite bis hin zum Beitragssatz auf der Einnahmenseite. Dabei werden auch die Verflechtungen mit anderen öffentlichen Haushalten berührt.

Im Programmzeitraum ist geplant, SIMBA mit dem zu entwickelnden makroökonomischen Projektionsmodell für die kurzfristige Arbeitsmarktprognose zu verknüpfen.

IAB/Inforge-Modell

Das IAB/Inforge-Modell ist ein nach Produktionsbereichen und Gütergruppen tief disaggregiertes ökonometrisches Prognose- und Simulationsmodell für die Bundesrepublik Deutschland. Seine besondere Leistungsfähigkeit beruht auf einer überzeugenden Modellphilosophie sowie seiner Integration in einen internationalen Modellverbund.

Die Modellphilosophie ist durch die Konstruktionsprinzipien „bottom-up“ und „vollständige Integration“ gekennzeichnet. Das Konstruktionsprinzip „bottom-up“ besagt, dass die einzelnen Sektoren der Volkswirtschaft sehr detailliert (jeweils etwa 150 Variablen für jeden der 60 Sektoren) modelliert und die gesamtwirtschaftlichen Variablen durch Aggregation im Modellzusammenhang gebildet werden. Auf diese Weise gelingt sowohl eine lückenlose Darstellung der einzelnen Sektoren im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang und in der intersektoralen Verflechtung als auch eine Erklärung gesamtwirtschaftlicher Zusammenhänge, die die Volkswirtschaft als Summe ihrer Branchen begreift. Das Konstruktionsprinzip „vollständige Integration“ beinhaltet eine Abbildung der interindustriellen Verflechtung und einer Erklärung der Einkommensverwendung der privaten Haushalte aus der Einkommensentstehung in den einzelnen Sektoren.

Das IAB/Inforge-Modell ist Teil des internationalen Modellverbunds INFORUM, in dem die einzelnen Ländermodelle auf der Ebene der Produktgruppen über die Export- und Importströme sowie die zugehörigen Außenhandelspreise miteinander verflochten sind. Der damit – gegenüber isolierten Modellen – verbundene Informationsgewinn gestattet eine zuverlässige Prognose der für die deutsche Wirtschaft so wichtigen Exporte.

Im Programmzeitraum sollen, sobald eine ausreichende Anzahl von Input/Output-Matrizen vorliegt, die Inputkoeffizienten – und damit der Strukturwandel – wieder endogenisiert werden, nachdem sie wegen der Umstellung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung auf das europäische System im April 1999 exogenisiert werden mussten. Auch werden die Schätzungen der Verhaltensgleichungen in diesem Zeitraum auf breitere Füße gestellt.

IAB/ZEW-Gleichgewichtsmodell

Nachdem das SYSIFO-Modell in Zukunft nicht weitergeführt werden kann, wurde für die künftige, makroökonomisch ausgerichtete Wirkungsforschung politischer Maßnahmen eine Neukonzeption in Angriff genommen. Das neue makroökonomische Politiksimulationsmodell soll das IAB in die Lage

versetzen, die Auswirkungen unterschiedlicher Maßnahmen auf den Arbeitsmarkt im gesamtwirtschaftlichen Kontext zu analysieren.

Das IAB-Politiksimulationsmodell baut auf ein computergestütztes, berechenbares, allgemeines Gleichgewichtsmodell für die deutsche Volkswirtschaft auf, das am ZEW entwickelt wurde.

Der allgemeine Gleichgewichtsansatz gewährleistet, dass wichtige Wechselwirkungen (sog. spill-over- und feed-back-Effekte) zwischen Märkten berücksichtigt werden. Die Einkommenskreisläufe werden geschlossen dargestellt, so dass potenzielle Zielkonflikte zwischen effizienter Allokation und sozialer Verteilungsgerechtigkeit problemgerecht identifiziert werden können. Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen wirtschaftspolitischer Eingriffe lassen sich als Folge plausibler angebots- und nachfrageseitiger Reaktionen auf allen (auch den internationalen) Märkten erklären. Neben der Analyse volkswirtschaftlicher Aggregatgrößen, wie Gesamtbeschäftigung oder Gesamtproduktion, erlaubt die detaillierte Beschreibung der Produktionsseite die Untersuchung einzelsektoraler Effekte. Damit lassen sich die von steuerpolitischen Eingriffen ausgelösten Veränderungen der Produktionsstrukturen branchenspezifisch (intrasektoral) sowie branchenübergreifend (intersektoral) analysieren.

Im Programmzeitraum soll das Arbeitsmarktmodul des Modells weiter ausformuliert werden. So soll die Arbeitszeit als eigener Produktionsfaktor berücksichtigt werden. Weiterhin soll die Arbeitsnachfrage nach der formalen Qualifikation differenziert werden. Ebenfalls angedacht ist, auf der Angebotsseite verschiedene Haushaltstypen zu unterscheiden, um beispielsweise Verteilungswirkungen von steuerlichen Umfinanzierungsmaßnahmen oder Änderungen des Transfersystems detaillierter abbilden zu können.

Gesamtwirtschaftliches Konjunkturmodell in der kurzfristigen Arbeitsmarktanalyse und -vorausschau

Das Analyse- und Projektionsinstrumentarium des IAB muss laufend weiterentwickelt werden, um den steigenden methodischen Ansprüchen im Bereich der kurzfristigen Arbeitsmarktanalyse und -vorausschau gerecht zu werden und um nationalen wie internationalen Forschungsstandards zu entsprechen. Hierfür soll künftig ein Analyse- und Projektionssystem mit einem ausgebauten Arbeitsmarktteil eingesetzt werden, das die gesamtwirtschaftliche Interdependenz stärker berücksichtigt.

Umfangreiche Vorklärungen haben ergeben, dass der Arbeitsmarktteil in allen vorliegenden Konjunkturmodellen unterentwickelt ist. Die wichtigsten Schwachpunkte sind im Hinblick auf die kurzfristige Arbeitsmarktvorausschau „Arbeitszeit und Betriebszeit“, „Arbeitsmarktpolitik“ und „Erwerbspersonenpotenzial“. Andererseits ist ihr gesamtwirtschaftlicher Teil meist gut entwickelt.

Unter Kosten-Ertrags-Gesichtspunkten sowie im Hinblick auf mögliche Synergie-Effekte wird folgender Weg zur Lösung dieses Forschungsproblems eingeschlagen: Der Arbeitsmarktteil eines bewährten Konjunkturmodells wird ausgebaut, insbesondere um die oben genannten Hauptlücken zu schließen. Im Rahmen einer Kooperation des IAB mit einem Wirtschaftsforschungsinstitut, das über ein geeignetes Grundmodell verfügt, werden Erfahrungen auf dem Gebiet der Arbeitsmarktforschung mit jenen der Wirtschaftsforschung zusammengebracht. Mit der daraus entstehenden Modellversion führt das IAB selbständig Analysen und Projektionen durch.

Das zu entwickelnde Analyse- und Projektionssystem wird einen methodischen und inhaltlichen Fortschritt darstellen. Dennoch kann das System nicht die alleinige Grundlage der kurzfristigen Arbeitsmarktanalyse und -vorausschau sein. So machen erfahrungsgemäß Sondereffekte und absehbare Strukturbrüche gegebenenfalls eine Feinsteuerung auf der Basis anderer Ansätze erforderlich.