

Helmut Rainer\*

## Die Entwicklung des Bereichs Sozialpolitik und Arbeitsmärkte zum ifo Zentrum für Arbeitsmarkt- und Bevölkerungsökonomik (2000–2015)



Helmut Rainer

Als Meinhard Knoche vor 22 Jahren seine Tätigkeit als Vorstandmitglied des ifo Instituts aufnahm, fand er eine Institution mit verkrusteten Strukturen, wenig Innovationskraft und geringer wissenschaftlicher Exzellenz vor. Um letztere zu fördern und dem ifo wieder mehr akademisches Renommee zu verleihen, war Herr Knoche maßgeblich daran beteiligt, den 1997 in Kraft tretenden Kooperationsvertrag mit der Ludwig-Maximilians-Universität München auszuarbeiten. Dieser klug durchdachte und zukunftsweisende Schritt ist als Grundsteinlegung dessen zu betrachten, wofür das ifo heute steht: Die vorbildhafte Verknüpfung weltweit anerkannter akademischer Forschung mit praktischer Politikberatung.

Als 1999 auch Hans-Werner Sinn zum ifo kam, setzte sich dieser Wandlungsprozess verstärkt fort. Er brachte viele strukturelle Neuerungen mit sich und machte auch vor der personelseitigen Neuaufstellung keinen Halt. In diesem Zuge übernahm Martin Werdning im Jahr 2000 die Leitung des Bereichs *Sozialpolitik und Arbeitsmärkte*. Dieser war im Rahmen der Umstrukturierung des ifo Instituts erst ein Jahr zuvor neu geschaffen worden.

Im Fokus der inhaltlichen Themensetzung stand zunächst das vor großen Herausforderungen stehende **soziale Sicherungssystem** der Bundesrepublik. Durch hohe Arbeitslosigkeit und eine sich verändernde Altersstruktur der Bevölkerung war der Sozialstaat an seine finanziellen Belastungsgrenzen gestoßen, wodurch auch sein Handlungsspielraum eingeschränkt wurde. In diesem Kontext wurde es als zentrale Aufgabe des Bereichs aufgefasst, insbesondere die **Sozialversicherung und die Sozialhilfe** einer kritischen Untersuchung

\* Prof. Helmut Rainer, Ph.D., ist Leiter der ifo Zentrums für Arbeitsmarkt- und Bevölkerungsökonomik und Professor für Volkswirtschaftslehre, insb. Sozialpolitik und Arbeitsmärkte, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

hinsichtlich ihrer längerfristigen Zukunftsfähigkeit zu unterziehen – mit dem Ziel, konkrete **Reformvorschläge** für die finanzielle Stabilisierung des Sozialstaates auszuarbeiten und der Politik Handlungsoptionen aufzuzeigen.

Des Weiteren war bereits 2000 das Themenfeld **Migration und deren Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte** für den Bereich von inhaltlicher Relevanz. Anlässlich der EU-Osterweiterung war das ifo beauftragt, die Potenziale der dadurch zu erwartenden Zuwanderung zu schätzen und damit einhergehende Problemfelder aufzuzeigen. Außerdem plädiert das ifo Institut in seinem Bericht dafür, den Zugang zu Sozialleistungen für Zuwanderer verzögert zuzulassen, jedoch generell einen raschen EU-Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder zu unterstützen.

Grundsätzlich war der Bereich in seiner Anfangszeit stark finanzwissenschaftlich ausgerichtet. Dies spiegelte sich u.a. in intensiven Kooperationen mit dem ifo Bereich *Öffentlicher Sektor* wider.

Die **finanzielle Tragfähigkeit der staatlichen Alterssicherungssysteme** wurde in diesem Zusammenhang ein weiteres Kernthema des Bereichs und ist unter Herrn Werdings Schirmherrschaft intensiv untersucht worden. Hierbei beschränkte sich die Forschung des Bereichs nicht allein auf Deutschland, sondern umfasste auch **internationale Vergleiche des demographischen Alterungsprozesses in Industriestaaten**, die durch die Zusammenarbeit in hochkarätigen internationalen Forschungsk Kooperationen zustande kamen.

Im Jahr 2002 gelang dem Bereich – in enger Zusammenarbeit mit Hans-Werner Sinn – ein medienwirksamer Coup: Mit dem **Konzept der »Aktivierenden Sozialhilfe«** unterbreitete das ifo einen Reformvorschlag, der zuerst maßgeblich in den Bericht der Hartz-Kommission einfluss und schließlich auch im Hartz-IV-Gesetz wiederzufinden war. Die zentralen Elemente des Konzepts waren die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für erwerbslose, jedoch erwerbsfähige Leistungsbezieher. Für diese sollten durch die Umstellung von einem Lohnersatzsystem auf ein Lohnergänzungssystem Anreize geschaffen werden, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen.

Zwar kritisierte Sinn das endgültige Gesetz anfangs als nicht weitreichend genug. Doch als sich im Laufe des letzten Jahrzehnts herauskristallisierte, dass sich

die Arbeitsmarktsituation aufgrund der Reformen signifikant erholt hatte, wick die Kritik dem Stolz auf die aktive und positive Politikgestaltung.

Im Auftrag des Bundesfinanzministeriums erstellte der Bereich 2004 eine Modellrechnung zur **Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen**. Angesichts der absehbaren Alterung der Bevölkerung wird in den Modellen die Entwicklung der Staatsverschuldung simuliert und darauf hingewiesen, dass eine Ausgabensenkung zur Haushaltskonsolidierung dringend zu empfehlen wäre. Ferner wird die Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 empfohlen. Eine Maßnahme, die sich wenig später in einem Gesetz wiederfand.

**Familienpolitische Themenstellungen** fanden seit 2005 Eingang in den Bereich, eine Tendenz, die unter Prof. Rainers Ägide einen weiteren Ausbau erfahren sollte.

Zunächst standen jedoch fiskalpolitische Überlegungen im Vordergrund: Das ifo Institut errechnete die fiskalische Bilanz von Kindern im Kontext des deutschen Steuer- und Sozialsystems mit dem Ergebnis eines Bilanzüberschusses von 77 000 Euro gegenüber Dritten, die durch Geburt und Erziehung eines Kindes generiert werden. Auf dieser Basis wurden konkrete Handlungsempfehlungen für die Politik erarbeitet, darunter u.a. der Ausbau kinderbezogener Renten.

Mit dem Antritt des neuen Bereichsleiters Helmut Rainer im Jahr 2010 verlagerten sich die inhaltlichen Schwerpunkte des Bereichs. Diese inhaltliche Neuausrichtung mündete letztendlich in der Umbenennung des Bereichs in *ifo Zentrum für Arbeitsmarkt- und Bevölkerungsökonomik*.

War es unter Martin Werding die wirtschaftspolitische Beratung, die im Vordergrund stand, so wurde fortan die **theoretische und empirische Wirtschaftsforschung** auf den Gebieten der **Arbeitsmarkt- und Familienökonomik** als zentrale Aufgabe gesehen, wobei der Verknüpfung von **theoretischer Analyse und mikroökonomischer Überprüfung** besonderer Wert beigemessen wird.

Innerhalb des Themenkomplexes der Arbeitsmarktökonomik wird die theoretische Analyse und Untersuchung von **Arbeitsmarktfriktionen**, unter zur Hilfenahme von Such- und Matching-Modellen, zum Forschungsgegenstand. Die **Migration und Integration von Zuwanderern** wird als weiterer arbeitsmarktökonomischer Schwerpunkt untersucht.

Im Kontext der Familienökonomik beschäftigt sich der Bereich mit der Fragestellung, wie sich sozial- und familienpolitische Maßnahmen auf das Arbeitsangebot von Eltern auswirken, wie zum Beispiel eine öffentlich geförderte Kinderbetreuung oder monetäre staatliche Leistungen. Auf Basis der resultierenden Forschungsergebnisse kann der Bereich Strategien zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf bewerten und daraus Handlungsempfehlungen ableiten.

Auch welche Einflussfaktoren bei **Fertilitätsentscheidungen** zum Tragen kommen, ist Gegenstand der Analyse des Bereichs. Bedingt durch den demographi-

schen Wandel ist es von höchster Relevanz festzustellen, wie staatliche Familienleistungen, gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen und Arbeitsbedingungen auf das Fertilitätsverhalten Einfluss nehmen.

Folgend werden einige der wichtigsten drittmittel-finanzierten Projekte der letzten Jahre grob umrissen. Sie lassen erkennen, dass es dem Bereich erfolgreich gelungen ist, sein Profil zu schärfen und gesamtgesellschaftlich relevante Themenkomplexe wissenschaftlicher Analyse zu unterziehen. Eine wichtige Rolle haben dabei mikroökonomische Evaluationsstudien gespielt, die es zulassen, kausale Effekte von Politikmaßnahmen zu identifizieren.

2011 übergab eine Sachverständigenkommission nach fast zweijähriger Arbeit den **8. Familienbericht** an seinen Auftraggeber, das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Unser Zentrum nahm bei diesem Bericht die Funktion der Geschäftsstelle ein. In dieser Funktion hat der Bereich die Kommission organisatorisch betreut, gleichzeitig aber auch wesentliche inhaltliche Beiträge geliefert. Dies betrifft insbesondere die empirische Unterfütterung der Diskussionen, der Fachgespräche und des Berichtes selbst. Unter dem Titel »Zeit für Familie« werden die Möglichkeiten und Notwendigkeiten einer Familienzeitpolitik erörtert. Diese soll vor allem darauf hinwirken, die Zeitsouveränität von Eltern zu erhöhen, und betrifft in erster Linie den großen Themenkomplex der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Der Bericht plädiert in diesem Zusammenhang dafür, einerseits die Kinderbetreuungsinfrastruktur weiter auszubauen und andererseits flexible Arbeitszeitmodelle zu fördern.

Im Auftrag des BMFSFJ untersuchte der Bereich 2010 den Ausbau der **institutionalisierten Kinderbetreuung** hinsichtlich der Erfüllung der familienpolitischen Ziele »Vereinbarkeit von Familie und Beruf/Wahlfreiheit«, »Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe von Familien« sowie »Steigerung der Geburtenrate/Erfüllung von Kinderwünschen«. Zu diesem Zweck wurden umfangreiche Individualdaten des SOEP miteinander verglichen und ausgewertet. Eines der zentralen Resultate legt nahe, dass sich eine verbesserte Betreuungssituation eindeutig positiv auf die Erwerbsbeteiligung von Müttern auswirkt. Bei Müttern mit Kindern unter sechs Jahren konnte vor allem die vermehrte Aufnahme einer Teilzeitbeschäftigung festgestellt werden. Für Mütter von Schulkindern schlug sich der Ausbau der Ganztagesbetreuung in erster Linie in der Ausdehnung der Erwerbstätigkeit nieder. Durch die gesteigerte Arbeitsmarktpartizipation der Mütter konnte gleichzeitig eine verbesserte Einkommenssituation der Haushalte erreicht werden. Im Hinblick auf das Fertilitätsverhalten konnte nachgewiesen werden, dass ein 10%iger Anstieg der Betreuungsquote in Krippen zu einem Fertilitätsanstieg um 2,4% im Folgejahr und 3,5% zwei Jahre später führte. Die Ex-post-Evaluation konnte somit der institutionalisierten Kinderbetreuung eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und

Beruf, eine gesteigerte wirtschaftlichen Stabilität sowie einer Geburtenratenerhöhung zuschreiben.

2012 beendete der Bereich eine vom BMFSFJ und vom Bundesministerium der Finanzen in Auftrag gegebene Evaluation von **Kindergeld und Kinderfreibeträgen**. In der Studie wird untersucht, welche Effekte die beiden familienpolitischen Leistungen haben im Hinblick auf die Zielbereiche »Vereinbarkeit von Familie und Beruf«, »Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe von Familien«, sowie »Geburtenrate/Erfüllung von Kinderwünschen«. Abschließend wurde eine Effizienzanalyse durchgeführt. Es konnte die 1996 umgesetzte Kindergeldreform genutzt werden, um die Effekte auf die Ziele identifizieren zu können.

Die Ergebnisse der Wirkungsanalyse zeigen, dass mit der Erhöhung des Kindergeldes negative Beschäftigungseffekte für Mütter einhergehen. Diese ergeben sich maßgeblich durch die Aufgabe von Vollzeit zugunsten von Teilzeitbeschäftigungen. Die Erwerbsquoten bleiben jedoch stabil. Die wirtschaftliche Situation bleibt durch die Kindergelderhöhung unverändert, da der Verlust durch die verminderte Erwerbstätigkeit nicht vollständig durch die erhöhten Kindergeldzahlungen ausgeglichen wird. Lediglich für alleinerziehende Mütter konnte nachgewiesen werden, dass die Kindergeldreform positive Effekte auf ihre finanzielle Situation hat. Dies ergibt sich, da diese Gruppe von Müttern nicht mit einer Arbeitszeitreduktion reagierte.

Die Wirkungsanalyse gibt weder einen Hinweis auf eine verbesserte soziale Teilhabe von Familien, noch auf Effekte hinsichtlich der Geburtenrate. Die Effizienzanalyse ergab, dass die tatsächlichen Kosten einer Kindergeldreform in etwa doppelt so hoch sind wie die nominalen Kosten.

2015 beendete der Bereich eine Studie zum Thema **Arbeitsmarktunsicherheit**. Man ging der Frage nach, inwiefern befristete Beschäftigungsverhältnisse das Fertilitätsverhalten und die mentale Gesundheit junger Erwachsener beeinflussen. Es konnte nachgewiesen werden, dass Frauen, die mit befristeten Arbeitsverträ-

gen ins Berufsleben starten, die Geburt des ersten Kindes aufschieben. Auch fühlen sich befristet beschäftigte junge Frauen öfter gestresst und unter Druck. Für Männer konnten keine durch befristete Beschäftigung ausgelösten negativen Effekte auf ihr Familiengründungsverhalten oder ihre mentale Gesundheit nachgewiesen werden.

Im Rahmen unseres aktuellen, durch die Leibniz-Gemeinschaft finanzierten Großprojekts **»Ökonomische Unsicherheit und Familie«** ist die Fragestellung, inwiefern die makroökonomische Wirtschaftslage mit familienrelevanten Entscheidungen, wie z. B. dem Fertilitätsverhalten, und der Gesundheit von Kindern in Zusammenhang steht.

In **Deutschland 2017** (Auftraggeber: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) untersucht der Bereich die Einstellungen und Verhaltensweisen ost- und westdeutscher Bürgerinnen und Bürger. Zentral ist dabei die Fragestellung, inwiefern sich die Sichtweisen, beispielsweise auf Politik und Wirtschaft oder auch gesellschaftliche Normen, in der Zeit seit der Wiedervereinigung entwickelt haben: Sind Angleichungstendenzen auszumachen oder driften sie weiter auseinander? Ausführliche empirische Untersuchungen sollen abschließend die Basis für politische Handlungsempfehlungen liefern.

Herr Knoche begleitete nicht nur die Veränderung der thematischen Ausrichtung des Bereichs immer mit großem Enthusiasmus, sondern leistete darüber hinaus ambitioniert Unterstützung bei der Akquise der umrissenen Projekte. Seine langjährige Erfahrung mit komplizierten und langwierigen Bewerbungsprozessen war immens wertvoll, und erfolgreiche Akquisitionen sind immer auch dank des Engagements und des Erfahrungsschatzes Herrn Knoches geglückt. Auch sein proaktives Personalmanagement hat dazu beigetragen, dass der Bereich heute mit seinen 14 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, darunter sechs Doktorandinnen und Doktoranden, für die Zukunft ausgezeichnet aufgestellt ist.