

Friedrich-Ebert-Stiftung

Gesprächskreis Arbeit und Soziales

**Förderung der Beschäftigung von gering
Qualifizierten – Kombilöhne als Dreh- und
Angelpunkt?**

Dr. Claudia Weinkopf

**Institut Arbeit und Technik
Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen**

Die Expertise wird von der Abteilung Arbeit und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von der Autorin in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden.

ISBN: 3-89892-101-8

Herausgegeben vom Wirtschafts- und sozialpolitischen
Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung
Abteilung Arbeit und Sozialpolitik
D-53170 Bonn
Oktober 2002

Vorbemerkung

Beschäftigungsrisiken und Arbeitslosigkeit treffen eine Gruppe am Arbeitsmarkt besonders: die gering Qualifizierten. Gerade in den Branchen und Tätigkeitsfeldern, wo sie traditionell beschäftigt wurden, sind bereits viele Arbeitsplätze weggefallen. Auch die Zukunft für Beschäftigte ohne formalen Berufsabschluss sieht, laut Prognosen, düster aus. Bis zum Jahre 2010 wird sich ihr Beschäftigungsanteil an allen Erwerbstätigen auf nur noch ca. 10% verringern. Ein weiterer Hinweis auf ihre besonders schwierige Lage ist ihr hoher Anteil an den Arbeitslosen, insbesondere an den Langzeitarbeitslosen.

Die Frage, wie die Beschäftigungssituation von gering Qualifizierten verbessert werden kann, ist bereits seit einiger Zeit ein zentrales Thema arbeitsmarktpolitischer Debatten. In der Diskussion sind unterschiedliche Konzepte und Lösungswege; die Wirkungen und der Durchführungsaufwand werden unterschiedlich beurteilt. Die hier vorgelegte Expertise beleuchtet die Beschäftigungs- und Arbeitsmarktsituation von gering Qualifizierten und setzt sich insbesondere mit der Frage auseinander, ob durch die Subventionierung der Löhne oder der Lohnnebenkosten ihre Beschäftigungschancen verbessert werden können. Ein Fazit der Autorin lautet, dass die Einführung von Kombilöhnen erhebliche finanzielle Mittel erfordert. Zugleich sind die Beschäftigungseffekte fraglich. Eine nachhaltige Verbesserung der Beschäftigungssituation von gering Qualifizierten setzt vielmehr ein umfassendes Maßnahmenbündel voraus. Es gilt vor allem, Engpässe und Defizite im Bereich der Bildung und Qualifizierung zu beseitigen. Die verbreiteten Argumente, dass die Ausübung bestimmter Tätigkeiten keine besonderen Qualifikationen erforderlich macht und die gering Qualifizierten oftmals nicht mehr qualifizierbar sind, greifen aus Sicht der Autorin zu kurz.

Wir bedanken uns bei Frau Dr. Claudia Weinkopf vom Institut Arbeit und Technik in Gelsenkirchen für die Erstellung der Expertise und wünschen uns, dass sie in der Debatte um die Reform der Arbeitsmarktpolitik und die Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission konstruktive Anregungen und Hinweise geben kann, wie die Lage von gering Qualifizierten verbessert werden kann.

Dr. Ursula Mehrländer
Leiterin des Gesprächskreises
Arbeit und Soziales

Ruth Brandherm
Referentin für Beschäftigungspolitik

Inhalt

| | |
|---|-----------|
| <i>Kurzfassung in Thesenform</i> | 7 |
| 1 Einleitung | 9 |
| 2 Arbeitsmarktsituation von gering Qualifizierten | 10 |
| 3 Zielgruppen von Kombilöhnen | 16 |
| 3.1 Arbeitslose ohne abgeschlossene Berufsausbildung | 17 |
| 3.2 Langzeitarbeitslose | 19 |
| 3.3 Arbeitsfähige Sozialhilfebeziehende | 20 |
| 3.4 Zwischenfazit..... | 21 |
| <i>EXKURS: Das Angebot an Stellen mit niedrigen Qualifikationsanforderungen</i> | 23 |
| 4 Fördervarianten von Kombilöhnen | 24 |
| 4.1 Konzeptionelle Vorschläge..... | 24 |
| 4.2 Simulationsergebnisse zu Kosten und Beschäftigungswirkungen bei flächendeckender Einführung..... | 27 |
| 4.3 Praktische Erprobung..... | 31 |
| 4.3.1 Einstiegsgeld bzw. Kombilohn..... | 34 |
| 4.3.2 PLUSLohn Duisburg | 34 |
| 4.3.3 Sonderprogramm CAST (Mainzer Modell und SGI-Modell) | 35 |
| 4.3.4 Elmshorner Modell | 36 |
| 4.3.5 Modellprojekte in Nordrhein-Westfalen..... | 37 |
| 4.4 Zwischenbilanz der Modellprojekte | 38 |
| 4.4.1 Arbeitsnachfrage..... | 39 |
| 4.4.2 Arbeitsangebot | 41 |
| 4.4.3 Beschäftigtenstruktur | 42 |
| 4.4.4 Art der Arbeitsverhältnisse | 43 |
| 4.4.5 Flankierende Maßnahmen | 44 |
| 4.4.6 Zusammenfassung | 45 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 5 | Die Mär von den „einfachen“ Dienstleistungen..... | 45 |
| 5.1 | Besonderheiten von Dienstleistungsarbeit..... | 46 |
| 5.2 | Anforderungen in verschiedenen Dienstleistungsbereichen..... | 46 |
| 5.2.1 | Haushaltsbezogene Dienstleistungen..... | 47 |
| 5.2.2 | Handel..... | 47 |
| 5.2.3 | Zeitarbeit..... | 48 |
| 5.2.4 | Call Center | 49 |
| 5.3 | Fazit | 50 |
| 6 | Schlussfolgerungen und Alternativen..... | 52 |
| 6.1 | Schwerpunkt: Bildung | 54 |
| 6.2 | Arbeitsmarktpolitische Ansatzpunkte..... | 57 |
| | Literaturverzeichnis | 60 |

Kurzfassung in Thesenform

1. Die Arbeitsmarktsituation von gering Qualifizierten ist zweifellos ungünstig. Hierbei spielen neben einer fehlenden formalen Berufsqualifikation aber auch die schulische Bildung, das Alter, der Gesundheitszustand sowie das Geschlecht der Betroffenen eine nicht unwesentliche Rolle. Zudem beenden auch viele gering Qualifizierte ihre Arbeitslosigkeit rasch wieder. Es gibt wenig Hinweise darauf, dass gering Qualifizierte eine einheitliche Problemlage haben, der man mit einem einzigen Instrument begegnen könnte.
2. In den aktuellen Debatten werden gleichwohl Kombilöhne oftmals als der Dreh- und Angelpunkt zur Wiedereingliederung von gering qualifizierten Arbeitslosen bezeichnet. Die zahlreichen Vorschläge, wie im Niedriglohnbereich zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen bzw. besetzt werden könnten, haben unterschiedliche Ansatzpunkte. Nach vorliegenden Berechnungen wäre eine flächendeckende Einführung von Kombilöhnen jedoch sehr teuer und die Beschäftigungseffekte sind zudem fraglich.
3. Der aktuelle Stand der konzeptionellen Debatte läuft nach unserer Einschätzung auf eine Zuspitzung hinaus: Flächendeckende Kombilöhne sind unter den gegebenen Bedingungen zu teuer und wenig beschäftigungssteigernd. Vor diesem Hintergrund verlagern sich die Forderungen in jüngster Zeit auf eine deutliche Absenkung des Transferleistungsniveaus für arbeitsfähige Personen. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass solche Maßnahmen weit über die anvisierte Zielgruppe hinaus gravierende Nebenwirkungen hätten.
4. Die bisherigen Erfahrungen mit den Modellprojekten zur Ausweitung von Niedriglohnjobs zeigen, dass die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze in diesem Segment schwierig ist und dass die Zielgruppe der gering Qualifizierten dabei nur teilweise erreicht wird.
5. Insgesamt werden in der aktuellen Debatte die Anforderungen an das Personal in vielen Dienstleistungsbereichen unterschätzt. Branchenstudien zeigen, dass die Qualifikationsanforderungen auch bei vermeintlich einfachen Dienstleistungen keineswegs gering sind und künftig sogar noch weiter steigen werden. Die Aufnahmefähigkeit solcher Tätigkeitsbereiche für gering Qualifizierte erscheint begrenzt, zumal diese mit Schüler/innen und Studierenden sowie teilweise auch mit Migrant/innen konkurrieren müssen.
6. Es gibt keine einfachen Lösungen für das Problem der hohen Arbeitslosigkeit von gering Qualifizierten. Nicht Kombilöhne mit der Gießkanne, sondern umfassende bildungspolitische Anstrengungen sind der zentrale Dreh- und Angelpunkt zum Abbau der Arbeitslosigkeit in Deutschland – eingebettet in ein Bündel wirtschaftspolitischer Maßnahmen zur Ausweitung der Beschäftigung. Kurzfristig versprechen individuelle Problemanalysen und Wiedereingliederungsstrategien unter Nutzung verschiedener arbeitsmarktpolitischer Instrumente die größten Erfolge.

1 Einleitung

Kaum ein Thema ist in den vergangenen Jahren so heftig und kontrovers diskutiert worden wie die Frage, durch welche Maßnahmen die Arbeitslosigkeit in Deutschland reduziert bzw. mehr Beschäftigung geschaffen werden könnte. Die Debatte konzentriert sich dabei oftmals auf den Bereich einfacher Dienstleistungen, weil hier – so die übliche Argumentation – in besonderem Maße eine „Lücke“ im Vergleich zu anderen Ländern bestehe. Der besondere „Charme“ einer Ausweitung der Beschäftigung in diesem Bereich resultiert u.a. daraus, dass damit einer besonders benachteiligten Gruppe auf dem Arbeitsmarkt geholfen werden soll – den so genannten „gering Qualifizierten“. Allerdings wird diese Gruppe unterschiedlich breit definiert. Das Fehlen einer formalen beruflichen Qualifikation spielt hierbei nur teilweise eine zentrale Rolle. Zunehmend häufiger wird in diesem Kontext auf die weitaus größere Gruppe der „Arbeitslosen mit einem geringen Verdienstpotezial“ verwiesen, zu denen je nach Abgrenzung 2 bis über 4 Millionen Personen gezählt werden.

In den vergangenen Jahren wird als erfolgversprechender Ansatz zur Stimulierung der Beschäftigung dieser Gruppen die Ausweitung der Niedriglohnbeschäftigung diskutiert. Die entsprechenden Vorschläge sind vielfältig, lassen sich aber grob in zwei Varianten unterscheiden: Während der Fokus der einen Variante auf der Steigerung der Arbeitsanreize liegt, setzen andere Vorschläge den Schwerpunkt auf eine Reduzierung der Arbeitskosten der Unternehmen – wollen also die Nachfrage nach solchen Arbeitskräften stimulieren.

In jüngster Zeit ist nach unserer Einschätzung zusätzliche Polarisierung der Debatte erkennbar: Da die flächendeckende Einführung von Kombilöhnen nach allen vorliegenden Berechnungen sehr teuer wäre und die Beschäftigungseffekte eher gering ausfielen (vgl. jüngst Schneider et al. 2002), wird nun verstärkt gefordert, das Niveau und die Bezugsdauer von Transferleistungen deutlich zu verringern (vgl. z.B. Sinn et al. 2002).

In dieser Expertise wird der aktuelle Stand dieser Debatte skizziert und kommentiert. Auf der Basis der bisherigen Erfahrungen aus den derzeit laufenden Modellprojekten, die von denjenigen, die umfassende Reformen fordern, nach unserem Eindruck nicht angemessen zur Kenntnis genommen werden, wird gezeigt, welche Probleme in der Praxis nicht selten die Besetzung von Niedriglohnjobs allgemein bzw. insbesondere mit formal gering Qualifizierten erschweren. Am Beispiel konkreter Beschäftigungsbereiche im Dienstleistungssektor wird darüber hinaus deutlich gemacht, dass die Grundannahmen vorliegender Vorschläge zur Förderung von Niedriglohnjobs den Anforderungen der jeweiligen Beschäftigungsbereiche nicht ausreichend Rechnung tragen. Nach unserer Einschätzung besteht nämlich ein zentrales Defizit der aktuellen Debatten darin, dass die ökonomisch plausibel erscheinenden Forderungen nach einer stärkeren Lohndifferenzierung die konkreten Anforderungen an Personal in vermeintlich „einfachen“ Dienstleistungen nicht berücksichtigen und vor diesem Hintergrund die Beschäftigungswirkungen von wie auch immer ausgestalteten Subventionen tendenziell überschätzt werden.

Genauere Analysen der Arbeitsmarktsituation von formal gering Qualifizierten zeigen überdies, dass es sich dabei um eine Gruppe handelt, die in vielerlei Hinsicht weitaus

heterogener ist, als dies häufig behauptet wird. Wenngleich ganz offenbar ein großes Bedürfnis nach einfachen Lösungen besteht, spricht wenig dafür, dass es diese tatsächlich geben kann. Notwendig sind vielmehr zielgruppenspezifische oder sogar individuell angepasste Hilfestellungen, wie sie im Job-AQTIV-Gesetz bereits grundsätzlich angelegt sind.

Weiterhin ist zudem in Frage zu stellen, ob die Förderung der Beschäftigung formal gering Qualifizierter tatsächlich das zentrale Problem auf dem künftigen Arbeitsmarkt darstellt. Vieles spricht dafür, dass mittelfristig eher das Angebot qualifizierter Arbeitskräfte ein Engpass sein wird, was für einen hohen Stellenwert der Bildung spricht. Kurzfristig geht an einem breiten Instrumentenansatz zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation von formal gering Qualifizierten kein Weg vorbei. Hierbei muss auch stärker in den Blick genommen werden, woran die Arbeitsaufnahme konkret scheitert.

Die Expertise gliedert sich wie folgt: Im Anschluss an eine kurze Analyse der Arbeitsmarktsituation von formal gering Qualifizierten (*Teil 2*) wird in *Teil 3* analysiert, welche Personen im Allgemeinen als Zielgruppe von Kombilöhnen angesehen werden. In *Teil 4* werden sowohl vorliegende Vorschläge zur Förderung der Beschäftigung dieser Gruppen als auch die laufenden Modellversuche und Programme skizziert und eine Zwischenbilanz der bisherigen Erfahrungen gezogen. In *Teil 5* wird gezeigt, dass vermeintlich „einfache“ Dienstleistungen bei genauerer Betrachtung oftmals keineswegs nur geringe Qualifikationsanforderungen stellen. Im abschließenden *Teil 6* wird anknüpfend an die voran gegangenen Ausführungen dafür plädiert, von der Hoffnung auf einfache Lösungen Abstand zu nehmen. Nicht Kombilöhne mit der Gießkanne, sondern umfassende bildungspolitische Anstrengungen sind der zentrale Dreh- und Angelpunkt zum Abbau der Arbeitslosigkeit in Deutschland – eingebettet in ein Bündel wirtschaftspolitischer Maßnahmen zur Ausweitung der Beschäftigung insgesamt. Hiervon könnten auch formal gering Qualifizierte profitieren. Kurzfristig geht an differenzierten Wiedereingliederungsstrategien, die auf eine Kombination von Profiling und Entwicklungsplänen mit der Nutzung unterschiedlicher arbeitsmarktpolitischer Instrumente setzen, kein Weg vorbei.

2 Arbeitsmarktsituation von gering Qualifizierten

Vorab erscheint es zunächst notwendig, die Gruppe der „formal gering Qualifizierten“ genauer zu definieren. Qualifikationen lassen sich zweifellos nicht allein an formalen Berufsabschlüssen festmachen, sondern beinhalten sowohl arbeitsbezogene als auch allgemeine Erfahrungen und Kenntnisse. Da sich diese aber statistisch kaum erfassen lassen, behilft man sich in Deutschland i.d.R. damit, eine formale Qualifikation mit dem Abschluss einer Berufsausbildung oder vergleichbarer Ausbildungsgänge gleichzusetzen. Formal gering Qualifizierte zeichnen sich nach dieser Definition dadurch aus, dass sie nicht über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen.

Es ist völlig unumstritten, dass die Arbeitsmarktsituation von formal gering Qualifizierten in Deutschland besonders ungünstig ist. In der Vergangenheit sind zahlreiche Arbeitsplätze mit

niedrigen Qualifikationsanforderungen insbesondere in der gewerblichen Wirtschaft abgebaut worden, und die Aufnahmefähigkeit anderer Beschäftigungsbereiche für die betroffenen Personengruppen hat sich als eher begrenzt erwiesen. Zudem wird nach allen vorliegenden Prognosen davon ausgegangen, dass sich die Zahl von Arbeitsplätzen mit geringen Qualifikationsanforderungen auch in den nächsten Jahren weiter deutlich verringern wird (vgl. z.B. Dostal/Reinberg 1999; Weidig/Hofer/Wolff 1999). Nach Angaben von IAB/Prognos könnte der Beschäftigungsanteil von formal nicht qualifizierten Personen, der im Jahre 1995 noch etwa 17 % betragen hatte, bis zum Jahr 2010 auf nur noch 11 % zurückgehen (vgl. Reinberg/Walwei 2000: 3).

Die besonders schwierige Arbeitsmarktsituation von formal gering Qualifizierten lässt sich auch daran festmachen, dass ihr Anteil unter den Arbeitslosen etwa doppelt so hoch liegt wie ihr Anteil an den Beschäftigten in Deutschland. Nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit lag die Zahl der Arbeitslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung im Jahre 2000 in Deutschland insgesamt bei knapp 1,49 Millionen, was einem Anteil von 38,2 % an allen Arbeitslosen entsprach (Westdeutschland 46,9 %; Ostdeutschland: 22,2 %) (vgl. *Tabelle 1*).

Tabelle 1: **Arbeitslose nach Qualifikation** (Jahresdurchschnitt 2000)

| | Zahl | Anteil an allen Arbeitslosen |
|------------------------------|-------------|-------------------------------------|
| Bundesgebiet gesamt | | |
| Arbeitslose gesamt | 3.888.652 | - |
| davon: | | |
| ohne Berufsausbildung | 1.486.834 | 38,2 % |
| Bundesgebiet West | | |
| Arbeitslose gesamt | 2.529.374 | - |
| davon: | | |
| ohne Berufsausbildung | 1.185.475 | 46,9 % |
| Bundesgebiet Ost | | |
| Arbeitslose gesamt | 1.359.278 | - |
| davon: | | |
| ohne Berufsausbildung | 301.358 | 22,2 % |

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit 2001: 181

Das IAB hat auf der Basis des Mikrozensus von 1996 eine Auswertung der Beschäftigungssituation und der Strukturen von formal gering Qualifizierten in Deutschland vorgenommen, in der die Zahl der Arbeitslosen ohne formale Qualifikation auf einen etwas geringeren Wert von knapp 1,1 Millionen Personen beziffert wird (vgl. Reinberg/Walwei 2000). Gleichzeitig wurden in diesem Kontext interessante Befunde zur Struktur der formal gering qualifizierten Beschäftigten in Deutschland ermittelt, die bei der Debatte über Ansätze zur Förderung der Beschäftigung von gering Qualifizierten beachtenswert erscheinen. Einen ersten Überblick gibt *Tabelle 2*.

Tabelle 2:

Bevölkerung im Alter von 15 – 64 Jahren nach Qualifikation und Erwerbsstatus (1996)

| Erwerbsstatus | insgesamt | | darunter: | | |
|---|---------------|-------------|--------------------------------------|-------------|--------------------|
| | in Tausend | in % | ohne abgeschlossene Berufsausbildung | | Bevölkerungsanteil |
| | | | in Tausend | in % | |
| Erwerbstätige ohne Auszubildende | 34.175 | 61,5 | 4.734 | 30,7 | 13,9 |
| <i>davon</i> | | | | | |
| - nur erwerbstätig | 33.255 | 59,9 | 4.316 | 28,0 | 13,0 |
| - Wehr-/Zivildienst | 261 | 0,5 | 99 | 0,6 | 38,0 |
| - gleichzeitig Schule/Studium | 659 | 1,2 | 318 | 2,1 | 48,3 |
| Erwerbslose | 4.008 | 7,2 | 1.096 | 7,1 | 27,3 |
| <i>davon</i> | | | | | |
| - sofort verfügbar | 3.391 | 6,1 | 893 | 5,8 | 26,3 |
| - Sonstige | 462 | 0,8 | 124 | 0,8 | 26,8 |
| - gleichzeitig Schule/Studium | 155 | 0,3 | 79 | 0,5 | 51,2 |
| nur Azubi/Schule/ Studium | 6.027 | 10,8 | 5.400 | 35,0 | 89,6 |
| <i>davon</i> | | | | | |
| - mit Erwerbswunsch | 257 | 0,5 | 179 | 1,2 | 69,8 |
| - sonstige | 5.770 | 10,4 | 5.221 | 33,8 | 90,5 |
| Nichterwerbspersonen | 11.339 | 20,4 | 4.213 | 27,3 | 37,2 |
| <i>davon</i> | | | | | |
| - mit Erwerbswunsch | 901 | 1,6 | 275 | 1,8 | 30,5 |
| - sonstige | 10.438 | 18,8 | 3.938 | 25,5 | 37,7 |
| Bevölkerung gesamt | 55.549 | 100 | 15.443 | 100 | 27,8 |

Quelle: Reinberg/Walwei 2000: 5

Nach den Berechnungen des IAB verfügten im Jahre 1996 insgesamt 15,4 Millionen Personen im Alter zwischen 15 und 64 Jahren nicht über eine abgeschlossene Berufsausbildung, was einem Anteil von knapp 28 % an der gesamten Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter entsprach. Allerdings beinhaltet diese Gesamtheit der von formal gering Qualifizierten einige Personengruppen, die aufgrund ihres Alters bzw. ihres Status noch keinen beruflichen Abschluss besitzen können. Dies betrifft insbesondere die Personen, die sich in einer Schul- oder Berufsausbildung befinden und zu 90 % noch nicht über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen. Auf diese Gruppe entfallen alleine 35 % aller Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung im erwerbsfähigen Alter. Auch in der wesentlich kleineren Gruppe der 261.000 Wehr- und Zivildienstleistenden verfügen immerhin 38 % nicht über eine abgeschlossene Berufsausbildung. Bei beiden Gruppen handelt es sich weit überwiegend um eher junge Leute, bei denen gute Chancen bestehen, dass sie in der näheren Zukunft einen beruflichen Abschluss erwerben. Sie können daher nicht zum Kern der gering Qualifizierten gezählt werden, die als arbeitsmarktpolitische Problemgruppe anzusehen sind. Dies dürfte tendenziell auch für die erwerbstätigen Schüler/innen und Studierenden sowie für diejenigen gelten, die gleichzeitig erwerbslos gemeldet und in Ausbildung sind.

Eine weitere große Gruppe stellen die Nichterwerbspersonen, von denen über 4 Millionen oder gut 27 % zu den formal gering Qualifizierten zu zählen sind. Die Zahl derjenigen, die grundsätzlich daran interessiert sind, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen und gleichzeitig nicht über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen, liegt mit 275.000 Personen jedoch eher niedrig.

Fast 4,8 Millionen formal gering Qualifizierte sind erwerbstätig, was einem Anteil von knapp 14 % aller Erwerbstätigen entspricht. Für die Frage, wie die Wiedereingliederung von gering Qualifizierten in Beschäftigung gefördert werden kann, erscheint es sinnvoll, die strukturellen Merkmale dieser Beschäftigtengruppe genauer zu analysieren. Hierbei wird deutlich, dass keineswegs durchgängig von einer prekären Arbeitsmarktsituation oder einer einheitlichen Problemlage ausgegangen werden kann. Vielmehr ist die Struktur der formal gering Qualifizierten in Deutschland sehr heterogen. Die Arbeitsmarktchancen werden ganz offenbar nicht nur durch eine fehlende formale Qualifikation beeinflusst, sondern insbesondere auch durch das Niveau der schulischen Bildungsabschlüsse sowie das Geschlecht.¹

Zunächst ist festzuhalten, dass nur 13 % der „ungelernten“ Erwerbspersonen nicht über einen allgemein bildenden Schulabschluss verfügen. Gleichzeitig zeigt sich, dass die Art der Schulabschlüsse einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Stellung der formal gering Qualifizierten im Beruf hat:

- So sind 87 % der nicht formal Qualifizierten *ohne Schulabschluss* als Arbeiter/innen (meist auf Anlernpositionen) tätig.
- Bei den formal gering qualifizierten Personen, die über einen *Hauptschulabschluss* verfügen, sind zwar 60 % als un- und angelernte Arbeiter/innen tätig, aber zusätzlich auch 16 % als Angestellte und rund 7 % als Selbständige.
- Noch wesentlich breiter ist das berufliche Spektrum der nicht formal Qualifizierten mit einem *höheren Bildungsabschluss*: Sie sind vor allem als Angestellte (mittlere Reife: 45 %; Abitur: 47 %) oder im Beamtenstatus (5 % bzw. 4 %) tätig – und zwar keineswegs nur auf niedrigen betrieblichen Positionen.

Weiterhin hat das Niveau der schulischen Bildungsabschlüsse auch einen nicht unerheblichen Einfluss auf das Arbeitslosigkeitsrisiko von formal gering Qualifizierten, was in *Tabelle 3* nochmals in anderer Form veranschaulicht wird. Hier zeigt sich, dass die Arbeitslosenquote von Personen ohne einen Schulabschluss unabhängig vom Vorhandensein eines beruflichen Abschlusses höher ist als bei Personengruppen, die zumindest über einen schulischen Abschluss verfügen. Auch die Erwerbsquote von formal gering Qualifizierten wird offenbar in starkem Maße durch das Niveau der schulischen Ausbildung beeinflusst.

¹ Auch die Nationalität der Betroffenen ist nicht ohne Relevanz hinsichtlich der Erwerbs- und Arbeitslosenquoten von nicht formal Qualifizierten. Allerdings fallen die Unterschiede nach Nationalität deutlich geringer aus als nach Schulabschluss und nach Geschlecht. Vgl. ausführlicher Reinberg/Walwei 2000: 11ff.

Tabelle 3: Arbeitslosen- und Erwerbsquoten nach schulischen und beruflichen Abschlüssen (1996)

| Abschlüsse | Arbeitslosenquoten in % | | Erwerbsquoten in % | |
|---------------------|-------------------------|-------------------------|----------------------|-------------------------|
| | ohne Berufsabschluss | beruflich Qualifizierte | ohne Berufsabschluss | beruflich Qualifizierte |
| ohne Schulabschluss | 26,8 | 21,3 | 51,1 | 77,9 |
| Hauptschulabschluss | 18,3 | 10,2 | 53,7 | 73,9 |
| Mittlere Reife | 18,5 | 9,6 | 69,6 | 87,2 |
| Abitur/FH-Reife | 12,9 | 5,4 | 68,3 | 89,1 |
| gesamt | 19,1 | 8,9 | 55,9 | 81,7 |

Quelle: Reinberg/Walwei 2000: 10

Eine Differenzierung der nicht formal qualifizierten Erwerbspersonen nach Geschlecht zeigt, dass es sich jeweils etwa zur Hälfte um Männer und Frauen handelt (vgl. Reinberg/Walwei 2000: 14). Damit liegt der Frauenanteil deutlich höher als bei beruflich qualifizierten Beschäftigten (42 %). Trotzdem ist jedoch die Erwerbsbeteiligung nicht formal qualifizierter Frauen extrem niedrig. Wie *Tabelle 4* zeigt, liegt sie in manchen Altersgruppen und auch im Durchschnitt um mehr als 30 Prozentpunkte unter der Erwerbsquote der Männer ohne Berufsabschluss, aber auch weit unter der durchschnittlichen Erwerbsquote von beruflich qualifizierten Frauen.. Dies verweist darauf, dass sich insbesondere formal gering qualifizierte Frauen angesichts schlechter Chancen am Arbeitsmarkt offenbar häufig in die Stille Reserve zurück ziehen.

Tabelle 4: Erwerbsquoten nach Qualifikation, Geschlecht und Alter

| Alter | ohne Berufsabschluss | | | beruflich Qualifizierte | | |
|--------|----------------------|--------|--------|-------------------------|--------|--------|
| | Männer | Frauen | gesamt | Männer | Frauen | gesamt |
| | in % | | | in % | | |
| 15-24 | 77,7 | 53,1 | 65,0 | 97,2 | 91,7 | 94,5 |
| 25-34 | 88,9 | 51,4 | 67,7 | 98,4 | 81,8 | 90,3 |
| 35-44 | 90,0 | 59,9 | 71,7 | 97,8 | 80,9 | 89,8 |
| 45-54 | 85,1 | 56,3 | 65,8 | 94,7 | 77,3 | 86,7 |
| 55-64 | 46,7 | 24,4 | 30,9 | 58,5 | 40,6 | 50,9 |
| gesamt | 76,1 | 44,3 | 55,9 | 88,6 | 73,7 | 81,7 |

Quelle: Reinberg/Walwei 2000: 15

Hinsichtlich der Tätigkeitsbereiche ist interessant, dass von den berufstätigen Frauen ohne Berufsabschluss 65 % in Dienstleistungsberufen und 27 % in Fertigungsberufen tätig sind, während Fertigungsberufe bei den formal gering qualifizierten Männern mit 48 % eine deutlich größere Rolle spielen. Auch hier sind deutliche Unterschiede je nach Schulabschluss erkennbar: Die Frauen ohne Schulabschluss sind zu 24 % als Gebäudereinigerinnen und zu 13 % als Hilfsarbeiterinnen tätig, während formal gering qualifizierte Frauen mit höherer

Schulbildung deutlich häufiger im Büro- und Verwaltungsbereich tätig sind. Bei den Männern sinkt der Anteil der Fertigungsberufe mit zunehmendem Niveau der schulischen Abschlüsse von 60 % bei den Personen ohne Schulabschluss bis auf 14 % bei denjenigen, die über ein Abitur bzw. die Fachhochschulreife verfügen.

Reinberg/Walwei (2000: 18) kommen hinsichtlich der künftigen Beschäftigungschancen von formal gering Qualifizierten zu dem ernüchternden Schluss: „Derzeit ist für den ‚harten Kern‘ geringqualifizierter Frauen wie Männer kein echtes Wachstumsfeld in Sicht, das die Situation in diesem Arbeitsmarktsegment entscheidend verbessern helfen könnte.“

Hinsichtlich der Altersstruktur der formal gering Qualifizierten ist festzuhalten, dass mehr als die Hälfte der formal gering qualifizierten Erwerbspersonen (58 %) jünger als 45 Jahre ist und etwa ein Drittel sogar jünger als 35 Jahre (vgl. *Reinberg/Walwei* 2000: 22). Dies verweist darauf, dass ein nicht unerheblicher Teil der formal gering Qualifizierten noch eine längere Phase der Erwerbstätigkeit vor sich hat, die ohne eine Verbesserung der beruflichen Qualifikation mit erheblichen Risiken belastet sein dürfte.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass man sich bei Strategien zur Förderung der Beschäftigung von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung vor allem auf diejenigen konzentrieren sollte, bei denen davon auszugehen ist, dass sie nicht in naher Zukunft einen Berufsabschluss erwerben werden. Zweifellos sind formal gering Qualifizierte in besonderer Weise von Arbeitslosigkeit betroffen: Ihr Anteil an den Arbeitslosen liegt etwa doppelt so hoch wie ihr Anteil an den Beschäftigten. Allerdings hat sich auch gezeigt, dass sowohl das Arbeitslosigkeitsrisiko als auch die Chancen innerhalb des Spektrums der beruflichen Positionen in erheblichem Maße auch durch das Niveau der schulischen Bildungsabschlüsse beeinflusst werden. Die Erwerbsquoten von formal gering Qualifizierten sind darüber hinaus sowohl nach Alter als auch nach Geschlecht sehr unterschiedlich.

Die sehr heterogene Struktur der formal gering Qualifizierten spricht aus unserer Sicht dafür, dass es keine einfache Lösung zur Verringerung der besonderen Betroffenheit dieser Gruppe von Arbeitslosigkeit geben kann. Tatsächlich wird genau diese Erwartung bzw. Hoffnung in den aktuellen Debatten über Kombilöhne und eine Ausweitung der Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland jedoch immer wieder geschürt. Vor diesem Hintergrund stehen in den beiden folgenden *Teilen 3* und *4* die Zielgruppen von Kombilöhnen und konzeptionelle Ansätze sowie deren praktische Erprobung im Mittelpunkt.

3 Zielgruppen von Kombilöhnen

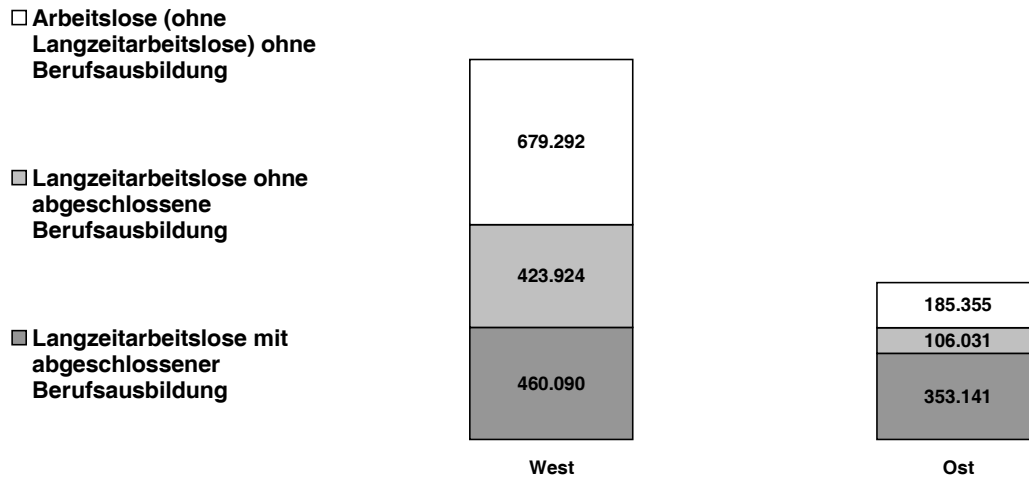
Die Zielgruppen für Kombilöhne werden unterschiedlich umfassend definiert. Während sich manche Abgrenzungen vorrangig auf Arbeitslose ohne abgeschlossene Berufsausbildung (formal gering Qualifizierte) konzentrieren, ist zunehmend häufiger auch von Personen mit einem „geringen Verdienstpotezial“ die Rede. Hierzu werden – je nach Quelle – zusätzlich zu den formal gering Qualifizierten auch Langzeitarbeitslose, Arbeitslosenhilfebeziehende, arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger/innen sowie mitunter auch Teile der so genannten „Stillen Reserve“ gezählt.

Während die Gruppe der Arbeitslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung – wie bereits erwähnt – im Jahr 2000 in Deutschland nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit knapp 1,5 Millionen Personen umfasste, liegt die Größenordnung der Zielgruppe von Kombilöhnen unter Einbeziehung weiterer Personen mit geringem Verdienstpotezial teilweise deutlich höher:

- So nennt z.B. *Kaltenborn* (2001: 15) eine Zahl von 2,2 Millionen Personen, wobei er auch Langzeitarbeitslose (unabhängig von ihrer beruflichen Qualifikation) berücksichtigt. Hiervon entfallen 1,56 Millionen auf Westdeutschland (65,6 % der Arbeitslosen) und 0,64 Millionen auf Ostdeutschland (49,5 % der Arbeitslosen) (vgl. *Abbildung 1*).²
- Das IZA kommt in seinem jüngsten Gutachten auf eine etwas niedrigere Zahl von knapp 2 Millionen Personen, die als Zielgruppe für Kombilöhne angesehen werden. Dies dürfte daran liegen, dass hier auch das Interesse an einer Arbeitsaufnahme und gesundheitliche Einschränkungen berücksichtigt wurden (vgl. *Schneider et al. 2002: 23*).
- Andere Schätzungen kommen hinsichtlich des Potenzials für einen Niedriglohnsektor auf noch deutlich höhere Werte von bis zu 4,3 Millionen Personen (vgl. z.B. *Riphahn/Thalmeier/Zimmermann 1999: 36*), wobei hier auch Personen aus der Stillen Reserve mit berücksichtigt worden sind (vgl. *Sinn et al. 2002: 8*).

² Auf fast exakt die selbe Zahl kommen *Schöb/Weimann* (2002: 2) und *Raffelhüschen* (2001), wobei der Berechnungsweg ein etwas anderer ist: Hier werden 866.000 arbeitsfähige Sozialhilfebeziehende und 1,3 Millionen Arbeitslosenhilfeempfänger/innen addiert.

Abbildung 1: **Arbeitslose ohne Berufsausbildung und Langzeitarbeitslose**
(Ende September 2000)



Quelle: Eigene Darstellung nach Kaltenborn 2001: 15

Die Datenlage ist insgesamt betrachtet lückenhaft und teilweise auch widersprüchlich. Genaue Daten zum Umfang und zur Struktur liegen nur für die Arbeitslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung und für die Langzeitarbeitslosen vor. Demgegenüber sind die Angaben zur Zahl der erwerbsfähigen Sozialhilfebeziehenden je nach Quelle unterschiedlich. Wir gehen im Folgenden auf die genannten Gruppen ein.

3.1 Arbeitslose ohne abgeschlossene Berufsausbildung

Nach Berechnungen des IAB belief sich die Arbeitslosenquote von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung in Deutschland im Jahre 2000 auf 22,2 % gegenüber 9,6 % insgesamt (vgl. Reinberg/Hummel 2002: 19).³ Die Quote in Westdeutschland lag mit 19,4 % deutlich niedriger als in Ostdeutschland (50,3 %), wo allerdings historisch bedingt insgesamt nur sehr wenige Personen nicht über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen.⁴ Berechnet man auf der Basis dieser Daten zum Vergleich den Anteil der Personen ohne Berufsausbildung an den zivilen Erwerbspersonen (ohne Auszubildende), so lag dieser im Jahre 2000 in Deutschland nur bei 14,9 % (16,1 % in Westdeutschland und 4,7 % in Ostdeutschland). Dies unterstreicht nochmals nachdrücklich die besondere Betroffenheit der formal gering Qualifizierten von Arbeitslosigkeit.

³ Die Autoren verwenden hierbei unterschiedliche Berechnungsverfahren (Fortschreibungs- bzw. Bereinigungsverfahren), deren Ergebnisse sich aber kaum unterscheiden. Wir beziehen uns hier auf die Ergebnisse nach dem Bereinigungsverfahren. Zur Methodik der Berechnungen vgl. ausführlich Reinberg/Hummel 2002.

⁴ Kaltenborn (2001: 13) weist allerdings zu Recht darauf hin, dass auch viele der im DDR-System erworbenen Berufsabschlüsse unter den heutigen Bedingungen kaum noch verwertbar sein dürften.

Eine genauere Analyse der Struktur der formal gering qualifizierten Arbeitslosen in Westdeutschland zeigt allerdings auch, dass sich diese Gruppe in vielen Aspekten kaum von der Struktur der Arbeitslosen insgesamt unterscheidet (vgl. *Tabelle 5*).⁵

Tabelle 5: Strukturmerkmale der Arbeitslosen 2000 (Bundesgebiet West)

| Merkmal | Zugänge | | Bestand | | Abgänge | |
|--|-----------------|-----------|-----------------|-----------|-----------------|-----------|
| | ohne Ausbildung | insgesamt | ohne Ausbildung | insgesamt | ohne Ausbildung | insgesamt |
| Arbeitslose absolut | 144.357 | 328.071 | 1.103.216 | 2.382.513 | 168.769 | 360.253 |
| ohne Berufsausbildung (in %) | | 44,0 | | 46,3 | | 46,8 |
| Alter (in %) | | | | | | |
| 15 - 25 | 28,5 | 23,2 | 15,3 | 11,4 | 24,5 | 18,4 |
| 25 - 45 | 48,2 | 52,5 | 42,0 | 43,7 | 49,1 | 53,5 |
| 45 - 65 | 23,3 | 24,3 | 42,8 | 44,9 | 26,2 | 27,9 |
| gesundheitliche Einschränkungen (in %) | | | | | | |
| 20,4 | 20,4 | 20,5 | 29,7 | 29,2 | 21,0 | 21,2 |
| schwerbehindert (in %) | | | | | | |
| 3,5 | 3,5 | 3,8 | 5,8 | 5,9 | 3,8 | 4,0 |
| Dauer der Arbeitslosigkeit im Durchschnitt (in Monaten) | | | | | | |
| | | | 16,7 | 15,8 | 8,9 | 8,5 |
| davon (in %): unter 3 Monate | | | | | | |
| | | | 31,6 | 32,0 | 33,3 | 36,5 |
| 3 - 12 Monate | | | | | | |
| | | | 29,9 | 30,9 | 46,3 | 43,6 |
| über 12 Monate | | | | | | |
| | | | 38,4 | 37,1 | 20,4 | 19,9 |

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit 2001: 141

So liegt z.B. die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit bei den Arbeitslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung mit 16,7 Monaten nur um knapp einen Monat länger als bei den Arbeitslosen insgesamt (15,8 Monate). Auch die Anteile der Langzeitarbeitslosen (über zwölf Monate arbeitslos) unterscheiden sich kaum (ohne Berufsabschluss: 38,4 %; Arbeitslose insgesamt: 37,1 %). Von den Abgängen aus Arbeitslosigkeit waren Personen ohne Berufsausbildung im Durchschnitt mit 8,9 Monaten nur geringfügig länger arbeitslos gewesen als die Arbeitslosen insgesamt (8,5 Monate).

Allerdings lag der Anteil derjenigen, die wegen Arbeitsaufnahme aus der Arbeitslosigkeit ausgeschieden waren, im Jahre 2001 bei den formal Unqualifizierten mit 36,6 % deutlich

⁵ Auffällig ist, dass jüngere Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung am Bestand der Arbeitslosen mit 15,3 % einen deutlich geringeren Anteil haben als an den Neuzugängen (28,5 %), weil sie ihre Arbeitslosigkeit überdurchschnittlich schnell wieder beenden können. Demgegenüber liegt das Zugangsrisiko der Älteren ohne Berufsabschluss mit 23,3 % deutlich niedriger als ihr Anteil am Bestand der Arbeitslosen (42,8 %), weil sie im Durchschnitt wesentlich länger in Arbeitslosigkeit verbleiben.

niedriger als bei den Arbeitslosen insgesamt (43,4 %).⁶ Zudem sind Ungelernte in hohem Maße von Mehrfacharbeitslosigkeit betroffen: Nach den Ergebnissen einer BIBB/IAB-Erhebung steht jede/r fünfte nicht formal Qualifizierte in einem „unsicheren“ Beschäftigungsverhältnis (z.B. befristete Beschäftigung, Leiharbeit, geringfügige Beschäftigung, freie Mitarbeit) (vgl. Schreyer 2000).

Festzuhalten bleibt, dass Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung fast 40 % der Arbeitslosen in Deutschland stellen, obwohl ihr Anteil an den Beschäftigten nur noch bei knapp 15 % liegt. In Westdeutschland ist sogar fast jeder zweite Arbeitslose formal gering qualifiziert. Allerdings ist die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit in der Gruppe der formal gering Qualifizierten in den vergangenen Jahren nicht gestiegen, sondern eher zurückgegangen: Im Jahre 1998 hatte die Arbeitslosenquote von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung in Deutschland gesamt noch bei 25,8 % gelegen. „Insoweit hat sich auch die gesellschaftliche Problematik der Arbeitslosigkeit formal gering Qualifizierter nicht überproportional erhöht.“ (Kaltenborn 2001: 13)

3.2 Langzeitarbeitslose

Die Zahl der Langzeitarbeitslosen lag in Deutschland Ende September 2000 bei 1,343 Millionen, was einem Anteil von 36,5 % an allen Arbeitslosen entsprach (vgl. Bundesanstalt für Arbeit 2001: 149). Damit ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen (1992: 25,0 %). Diese Entwicklung betrifft sowohl die alten als auch die neuen Bundesländer: In Westdeutschland ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen von 26,2 % im Jahre 1992 auf 37,1 % im Jahre 2000 gestiegen; in Ostdeutschland im selben Zeitraum von 23,2 % auf 35,3 %. In absoluten Zahlen gab es Ende September 2000 884.014 Langzeitarbeitslose in West- und 459.172 in Ostdeutschland (vgl. Bundesanstalt für Arbeit 2001: 149). Bei mehr als der Hälfte der Betroffenen (51,9 %) dauert die Arbeitslosigkeit bereits seit mehr als zwei Jahren an (Westdeutschland: 56 %; Ostdeutschland: 44,1 %).

Heraus zu heben ist darüber hinaus, dass insgesamt 78,6 % aller Langzeitarbeitslosen mindestens ein vermittlungshemmendes Merkmal aufweisen (vgl. Bundesanstalt für Arbeit 2001: 196):

- 34,1 % haben gesundheitliche Einschränkungen;
- 39,5 % haben keine abgeschlossene Ausbildung (530.000 Personen) (Westdeutschland: 48 %; Ostdeutschland: 23,1 %);
- 51 % sind zwischen 50 und 65 Jahre alt.⁷

Offenbar betrifft Langzeitarbeitslosigkeit insbesondere Ältere: In Westdeutschland sind sogar 55,6 % der Langzeitarbeitslosen bereits 50 Jahre oder älter (Ostdeutschland: 42,1 %). Dies

⁶ Den höchsten Anteil bei den Abgangsgründen stellt sowohl bei den Arbeitslosen ohne Berufsausbildung als auch bei den Arbeitslosen insgesamt die Kategorie „Sonstiges“ (58,9 bzw. 49,3 %). Hierunter fallen u.a. Abgänge in die stille Reserve und in den Altersruhestand.

⁷ Der Anteil derjenigen, die alle drei Merkmale aufwiesen, lag bei immerhin gut 8,8 %.

gilt „auch dann, wenn sie ausgebildet und gesund sind“ (Bundesanstalt für Arbeit 2001: 146): Von den älteren Arbeitslosen mit Berufsausbildung und ohne gesundheitliche Einschränkungen sind in Deutschland 53,9 % länger als ein Jahr arbeitslos; in Westdeutschland betrifft dies sogar 58,1 %.

Auch gesundheitliche Einschränkungen haben offenbar einen starken Einfluss auf das Risiko, langzeitarbeitslos zu sein: Während unter 50-Jährige mit gesundheitlichen Einschränkungen selbst mit formaler Qualifikation zu 34,9 % langzeitarbeitslos sind, trifft dies bei den formal gering qualifizierten Arbeitslosen ohne gesundheitliche Einschränkungen nur auf 24,2 % zu (vgl. Bundesanstalt für Arbeit 2001: 149).

Die strukturellen Merkmale der Langzeitarbeitslosen legen nahe, dass bei Strategien zum Abbau der Arbeitslosigkeit vor allem auch die besonderen Arbeitsmarktprobleme Älterer berücksichtigt werden müssen.⁸

3.3 Arbeitsfähige Sozialhilfebeziehende

Nach vorliegenden Informationen auf der Basis der Sozialhilfestatistik bezogen Ende 2000 knapp 2,68 Millionen Personen laufende Hilfe zum Lebensunterhalt (vgl. Kaltenborn 2002). Gut die Hälfte konnte aufgrund ihres Alters nicht als erwerbsfähig angesehen werden.⁹ Von den verbleibenden knapp 1,3 Millionen Sozialhilfebeziehenden im Alter zwischen 18 und 59 Jahre konnten knapp 400.000 aufgrund häuslicher Bindung bzw. aus gesundheitlichen Gründen nicht erwerbstätig sein. Knapp 200.000 Personen waren bereits erwerbstätig oder absolvierten eine Aus- und Fortbildung. Demnach verbleiben 802.239 Personen, die als arbeitsfähige Sozialhilfebeziehende anzusehen sind (vgl. *Tabelle 6*). Diese Größenordnung wird auch im Gutachten des ifo-Institutes genannt (vgl. Sinn et. al. 2002: 5).

⁸ Interessante Hinweise liefert hierzu eine IAB-Befragung von Personalverantwortlichen zu älteren Beschäftigten im Betrieb und zur Frage der Einstellung von älteren Arbeitslosen. Vgl. Koller/Gruber 2001.

⁹ Wir beziehen uns hier auf die engere Abgrenzung nach Alter (mittlere Spalte der Tabelle).

Tabelle 6: Schätzung des Arbeitskräftepotenzials unter den Sozialhilfebeziehenden (Ende 2000)

| Empfängergruppe | 18 bis 59-Jährige | 18- bis 64-Jährige |
|---|--------------------------|---------------------------|
| laufende Hilfe zum Lebensunterhalt gesamt | 2.677.119 | 2.677.119 |
| ./. Minderjährige | 992.121 | 992.121 |
| ./. Personen ab 60 bzw. 65 Jahre | 302.228 | 185.831 |
| Personen im erwerbsfähigen Alter | 1.382.770 | 1.499.167 |
| ./. Nichterwerbstätige wg. häuslicher Bindung | 267.500 | 269.469 |
| ./. Nichterwerbstätige wg. Krankheit, Behinderung, Arbeitsunfähigkeit | 121.285 | 146.367 |
| = (Brutto)Arbeitskräftepotenzial | 993.985 | 1.083.331 |
| ./. Erwerbstätige (Voll- und Teilzeit) | 140.340 | 144.432 |
| ./. Nichterwerbstätige wg. Aus- und Fortbildung | 51.406 | 51.588 |
| = (Netto)Arbeitskräftepotenzial | 802.239 | 887.211 |

Quelle: Kaltenborn 2002: 5

Das IZA kommt mit Berechnungen auf der Basis des sozio-oekonomischen Panels auf eine etwas niedrigere Zahl von rund 730.000 Personen, die Sozialhilfe beziehen, aber grundsätzlich als arbeitsfähig anzusehen sind (vgl. Schneider et al. 2002: 23). Demgegenüber gehen *Schöb/Weimann* (2002) und *Raffelhüschen* (2001) von einer deutlich höheren Zahl von 866.000 arbeitsfähigen Sozialhilfebeziehenden aus. Dies ist möglicherweise dadurch bedingt, dass sie die gut 140.000 bereits trotz Sozialhilfebezugs Erwerbstätigen¹⁰ oder die zwischen 60- und 65-jährigen Sozialhilfebeziehenden mit berücksichtigen.

3.4 Zwischenfazit

Die unterschiedlich umfassenden Abgrenzungen der Zielgruppe von Kombilöhnen erschweren differenziertere Analysen von Strukturmerkmalen der betreffenden Personen ebenso wie Analysen der Beschäftigungssituation bzw. Entwicklung der Beschäftigung vergleichbarer Personengruppen, die erwerbstätig sind. Je breiter die Definition gefasst wird, desto unter-

¹⁰ Folgt man den oftmals rein ökonomisch geprägten Argumenten, dass Arbeitslose nur dann zur Aufnahme einer Arbeit bereit sind, wenn sie damit gegenüber dem Niveau der Transferleistungen ein deutlich höheres Einkommen erzielen können. *Raffelhüschen* (2001) geht z.B. davon aus, dass die Differenz 50 % (!) betragen muss. Danach dürfte es die Gruppe der erwerbstätigen Sozialhilfebeziehenden gar nicht geben.

schiedlicher sind tendenziell die Problemlagen der Betroffenen und desto schwieriger wird die Identifikation von konkreten Ansatzpunkten für die erfolgreiche Wiedereingliederung der Betroffenen in Beschäftigung. Bereits die kurze Darstellung der Arbeitsmarktsituation von formal gering Qualifizierten in *Teil 2* hat gezeigt, dass die Struktur dieser Personengruppe einerseits heterogen ist und ihre Arbeitsmarktchancen andererseits durch zahlreiche weitere Faktoren beeinflusst werden.

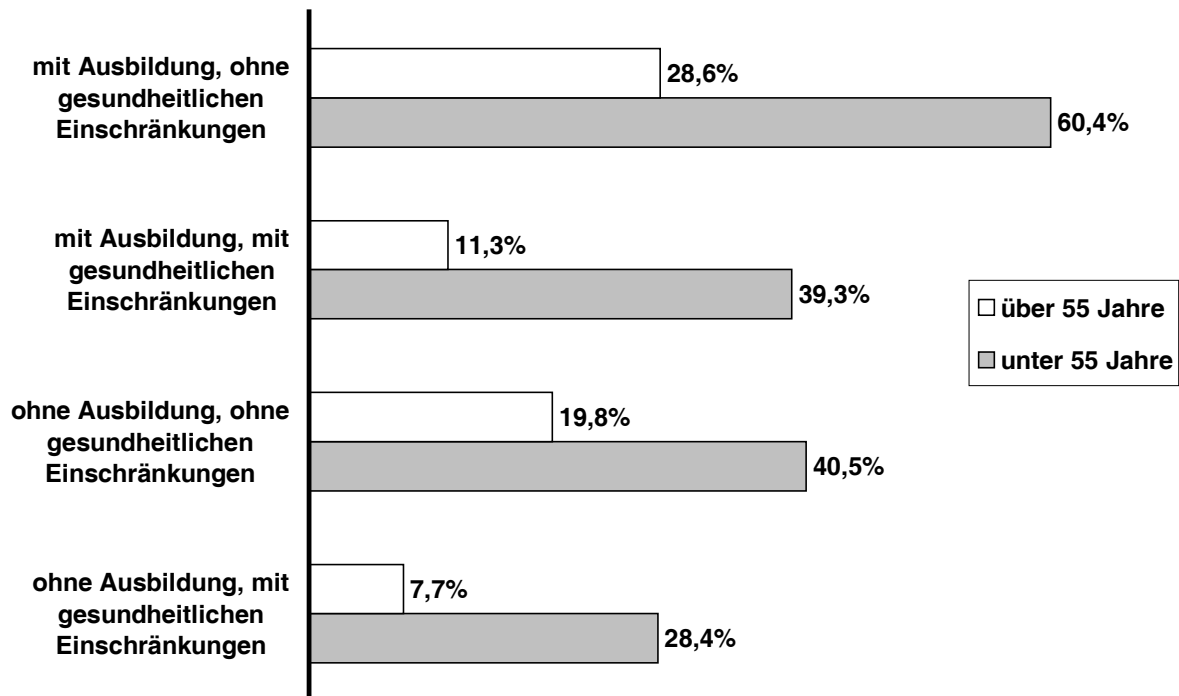
Es spricht wenig dafür, dass es den Betroffenen generell an Arbeitsanreizen mangelt, wie dies als pauschale Unterstellung bei Vorschlägen, auf Kombilöhne zu setzen, mitschwingt. Neben der formalen Qualifikation beeinflussen insbesondere auch das Alter sowie der Gesundheitszustand die Chance auf eine erfolgreiche Wiedereingliederung (vgl. *Abbildung 2*). Selbst wenn es gelingen würde, die Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland deutlich auszuweiten, ist insofern kaum davon auszugehen, dass die am Arbeitsmarkt besonders benachteiligten älteren gering Qualifizierten oder Langzeitarbeitslosen hiervon spürbar profitieren könnten. Denn viele der betreffenden Jobs erfordern körperliche Fitness und hohe Belastbarkeit (vgl. Karr 1999: 7 und ausführlicher *Teil 4*).

Aus unserer Sicht macht man es sich vor diesem Hintergrund auch zu einfach, wenn bis zu über 4 Millionen Personen pauschal als potenzielle Zielgruppe für Arbeitsplätze mit einem geringen Verdienst klassifiziert werden. Denn dabei bleiben die Potenziale (zumindest eines Teils) der Betroffenen ebenso unberücksichtigt wie Vermittlungshemmnisse, die nichts mit der Qualifikation zu tun haben. Zudem wird völlig außer acht gelassen, dass bereits heute ein hoher Bedarf an qualifizierten Erwerbspersonen in Deutschland besteht, der mittelfristig aller Voraussicht nach weiter steigen wird.

Erfolgreiche Wiedereingliederungspolitik muss nach allen vorliegenden Erfahrungen konkret an den jeweiligen Problemlagen der Betroffenen ansetzen. Es wäre insbesondere angesichts der demographischen Entwicklung eine völlige Fehlleitung des Arbeitskräfteangebotes, wenn man eine derart große Gruppe auf Tätigkeiten mit niedrigen Verdiensten verweisen würde.

Abbildung 2:

Abgänge aus Arbeitslosigkeit nach verschiedenen Merkmalen der betreffenden Personen



Quelle: Karr 1999

EXKURS: Das Angebot an Stellen mit niedrigen Qualifikationsanforderungen

Eine repräsentative Auswertung des Stellenangebotes in Deutschland, die das IAB vorgenommen hat, weist von den insgesamt 1,3035 Millionen offenen Stellen, die im IV. Quartal 2000 in Westdeutschland sofort oder später zu besetzen waren, nur 215.400 (16,5 %) als offene Stellen für un- und angelernte Arbeiter/innen und weitere 77.500 (5,9 %) als offene Stellen für Angestellte mit einfacher Tätigkeit aus (vgl. Magvas 2001: 15). Die entsprechenden Werte für Ostdeutschland lagen bei insgesamt 152.400 offenen Stellen, von denen 18.800 (12,3 %) auf un- und angelernte Arbeiter/innen und 8.300 (5,4 %) auf Angestellte mit einfachen Tätigkeiten entfielen (vgl. Magvas 2001: 18).

Nur 32,7 % (Westdeutschland) bzw. 37,2 % (Ostdeutschland) der offenen Stellen wurden den Arbeitsämtern gemeldet. Die Meldequoten bei den Stellen für an- und ungelernete Arbeiter/innen bzw. Angestellte mit einfacher Tätigkeit lagen mit 36,3 % (Westdeutschland) bzw. 45,8 % (Ostdeutschland) deutlich höher (eigene Berechnungen auf der Basis der Angaben von Magvas 2001).

Festzuhalten ist, dass im September 2000 immerhin 118.600 offene Stellen für un- und angelernte Arbeiter/innen bzw. Angestellte mit einfacher Tätigkeit bei den Arbeitsämtern gemeldet waren. Dies entspricht knapp 24,6 % aller zu diesem Zeitpunkt gemeldeten offenen Stellen

(eigene Berechnungen nach Magvas 2001). Der Anteil der Stellenabgänge¹¹, für die keine berufliche Qualifikation erforderlich war, liegt sogar noch deutlich höher. Denn erstaunlicherweise weist die *Bundesanstalt für Arbeit* (2001: 98) mit 54,9 % weit mehr als die Hälfte der Stellenabgänge in Westdeutschland im Jahr 2000 als Stellen aus, für die keine Berufsausbildung erforderlich ist. In Ostdeutschland liegt dieser Anteil bei 41,2 % (vgl. Bundesanstalt für Arbeit 2001: 102). Inwiefern diese Stellen jedoch tatsächlich aus der Gruppe der formal gering qualifizierten Arbeitslosen besetzt werden, lässt sich aus den vorliegenden Daten nicht entnehmen. Die Erfahrungen aus verschiedenen Dienstleistungsbereichen, auf die wir in *Teil 4* detaillierter eingehen, deuten jedoch darauf hin, dass die Unternehmen auch bei der Besetzung solcher Stellen in vielen Fällen auf andere Gruppen als die formal gering Qualifizierten und Langzeitarbeitslosen zurück greifen.

4 Fördervarianten von Kombilöhnen

Im Folgenden werden zunächst die in der Diskussion befindlichen Varianten von Subventionen zur Förderung der Niedriglohnbeschäftigung kurz skizziert (4.1) und einige Ergebnisse von Simulationen zu den jeweiligen Beschäftigungswirkungen und Kosten bei einer bundesweiten Einführung von verschiedenen Varianten von Kombilöhnen dargestellt (4.2). In 4.3 stehen die Konzepte und der aktuelle Stand der laufenden Modellprojekte und -programme zur Erprobung solcher Subventionen im Mittelpunkt. In 4.4 wird eine Zwischenbilanz der bisherigen Erfahrungen mit diesen Modellprojekten gezogen.

Vorab ist noch darauf hinzuweisen, dass die Förderkriterien und Zielgruppen sowohl in den konzeptionellen Vorschlägen als auch in den in der Praxis erprobten Programmen und Projekten sehr unterschiedlich sind. Wenngleich in der Debatte – wie bereits erwähnt – häufig als Zielsetzung die Förderung der Beschäftigung von gering Qualifizierten in den Mittelpunkt gestellt wird, ist die Förderung nur in wenigen Varianten tatsächlich allein auf diese Zielgruppe beschränkt. Häufiger orientiert sich die Förderung ausschließlich an der Entlohnung der Beschäftigungsverhältnisse. Dies steht im Einklang mit der in *Teil 3* beschriebenen erweiterten Definition der Zielgruppen von Kombilöhnen.

4.1 Konzeptionelle Vorschläge

Die in der Diskussion und Erprobung befindlichen Subventionsvarianten zur Förderung der Beschäftigung von gering Qualifizierten (bzw. anderen benachteiligten Gruppen unter den Arbeitslosen) beziehen sich entweder auf die Nachfrage- oder auf die Angebotsseite (bzw. in einzelnen Fällen auch auf eine Kombination von beiden). Der unterschiedlichen Zielrichtung liegt oftmals eine unterschiedliche Einschätzung darüber zugrunde, was die vorrangige Ursache der besonderen Betroffenheit von Arbeitslosigkeit ist:

¹¹ „Stellenabgänge“ umfassen sowohl erfolgreiche Vermittlungen (72,3 %) als auch sonstige Abgänge (z.B. selbst gesucht, innerbetrieblich besetzt, Stelle storniert, ohne Angabe) (33,1 %). Warum sich die beiden Werte nicht auf 100 % addieren, wird nicht näher erläutert.

Diejenigen, die für eine Subvention der Arbeitgeber/innen plädieren, sehen die Ursache vorrangig in der geringen Nachfrage nach Arbeitskräften in niedrigen Einkommensbereichen, was häufig mit den im Vergleich zur Produktivität solcher Arbeitskräfte hohen Lohn- und Lohnnebenkosten begründet wird.

Demgegenüber zielen Subventionen an Beschäftigte, wenn sie eine Arbeit aufnehmen, eher darauf, die Arbeitsanreize zu erhöhen, was häufig mit einem zu geringen Lohnabstand zwischen dem Niveau der Transferleistungen und dem erzielbaren Arbeitseinkommen begründet wird. Implizit wird damit unterstellt, das Problem liege weniger auf der Nachfrage, sondern vielmehr auf der Angebotsseite – sprich: (Latent) vorhandene Arbeitsplätze könnten schlecht besetzt werden.

Der in der Debatte häufig verwendete Begriff der „Kombilöhne“ lässt sich nicht ohne Weiteres einer dieser Varianten zuordnen, weil es keine allgemein gültige und eindeutige Definition gibt (vgl. auch Kaltenborn 2001: 15). Engere Definitionen setzen den Kombilohnbegriff mit Einkommensbeihilfen an die Beschäftigten gleich, während in anderen auch arbeitgeberseitige Lohnkostenzuschüsse darunter subsumiert werden.

Subventionen, die an Arbeitgeber gezahlt werden, wenn sie zusätzliche Arbeitsplätze schaffen bzw. Arbeitslose aus bestimmten Zielgruppen einstellen, existieren in Deutschland¹² und auch in vielen anderen Ländern bereits seit langem. Demgegenüber ist die Gewährung von Einkommensbeihilfen an Beschäftigte, wenn eine neue Stelle angenommen wird, eher eine neuere Fördervariante, die bislang in Deutschland kaum erprobt worden ist.

Traditionelle Subventionen an Arbeitgeber/innen in Form von Lohnkostenzuschüssen sollen vom Grundgedanken her vermutete (anfängliche) Produktivitätsnachteile bestimmter Zielgruppen unter den Arbeitslosen ausgleichen. Aus diesem Grunde sind sie zeitlich befristet. Die Gewährung zielgruppenspezifischer Lohnkostenzuschüsse ist nicht unbedingt an die Schaffung neuer zusätzlicher Arbeitsplätze gekoppelt, sondern bezweckt oft, die individuellen Arbeitsmarktchancen von bestimmten Zielgruppen zu verbessern.¹³ Lohnkostenzuschüsse können gleichwohl – wie etwa im Fall der Einstellungszuschüsse bei Neugründungen – auch gezielt zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze genutzt werden, z.B. indem sie so ausgestaltet werden, dass Unternehmen erproben können, ob sich zusätzliche Arbeitsplätze auf Dauer betriebswirtschaftlich rechnen.

Im Kontext der Beschäftigungsförderung für gering Qualifizierte in Deutschland wird in jüngster Zeit verstärkt auch über Ansätze diskutiert, die Subventionen in Form einer Ermäßigung bzw. eines Erlassens der Sozialversicherungsbeiträge vorsehen (vgl. z.B. Scharpf 1997; Schreiner

¹² Zielgruppenorientierte Beispiele hierfür sind in Deutschland das Bundesprogramm „Aktion Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose“ (BHI) und die Eingliederungszuschüsse nach § 217 - 224 SGB III. Diese Zuschüsse werden gewährt, wenn Arbeitslose aus bestimmten Zielgruppen eingestellt werden. Sie sind zeitlich befristet und meist an den Abschluss eines unbefristeten Arbeitsvertrages bzw. zumindest an eine Nachbeschäftigungsfrist geknüpft. Die Höhe der Zuschüsse wird meist als (teils degressiv gestalteter) Prozentsatz des Arbeitslohnes berechnet. Auch manche Kommunen gewähren solche Lohnkostenzuschüsse an Unternehmen, wenn sie zuvor Sozialhilfebeziehende einstellen. Die Konditionen sind unterschiedlich (vgl. z.B. Seligmann 1996).

¹³ Zur Entwicklung der verschiedenen Instrumente im Zeitablauf und zur Frage, inwieweit die angestrebten Zielgruppen tatsächlich erreicht werden, vgl. ausführlich Buslei/Steiner 1999.

1998; Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung 1998; Schöb/Weimann 2002; Wahl 2002). Zu unterscheiden ist dabei zwischen einer zeitlich befristeten Ermäßigung der Sozialversicherungsbeiträge und einer Gewährung der Subventionen auf Dauer. Darüber hinaus können die Subventionen ausschließlich für neu geschaffene Arbeitsplätze gewährt werden oder auch bereits bestehende Arbeitsplätze betreffen. Unterschiedlich gehandhabt werden kann weiterhin, ob nur die Unternehmen von der Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge profitieren oder auch die Beiträge der jeweiligen Beschäftigten subventioniert werden.¹⁴ In diesem Fall sinken nicht nur die Arbeitskosten auf Seiten der Arbeitgeber/innen, sondern gleichzeitig erhöhen sich auch die verfügbaren Nettoeinkommen der Beschäftigten.

Anders als bei der geringfügigen Beschäftigung (Arbeitsverhältnisse mit einem Monatsverdienst unterhalb von 325 €)¹⁵, ist mit dem Erlass bzw. der Reduzierung der Sozialversicherungsbeiträge in den verschiedenen Vorschlägen nicht intendiert, die betroffenen Beschäftigten aus der Sozialversicherung auszuschließen. Ihre Ansprüche sollen bestehen bleiben, indem der Staat die Sozialversicherungsbeiträge (ggf. anteilig) übernimmt.

Anders ist dies allerdings bei einigen aktuellen Vorschlägen in den Wahlprogrammen der politischen Parteien (und auch in den entsprechenden Vorschlägen der *Hartz-Kommission* (2002)): Diese sehen eine Erhöhung der Verdienstgrenze für geringfügige Beschäftigung vor (z.B. auf 400 oder 500 €). Da diese nur mit einer eingeschränkten sozialen Absicherung ist und hiervon insbesondere verheiratete Frauen, für die eine solche Beschäftigung unter den gegenwärtigen steuerlichen und sozialversicherungsrechtlichen Bedingungen (Ehegattensplitting, kostenlose Mitversicherung von nicht oder nur geringfügig erwerbstätigen Ehepartner/innen in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung etc.) (zumindest scheinbar) attraktiv ist, betroffen sind, war in den vergangenen Jahren oftmals eine stärkere Begrenzung oder sogar weitgehende Abschaffung der geringfügigen Beschäftigung gefordert worden (vgl. z.B. Bittner et al. 1998).

Teilweise beinhalten solche Vorschläge darüber hinaus eine weitere Einkommensgrenze, bis zu der die Sozialversicherungsbeiträge degressiv subventioniert werden sollen. Dies hätte zumindest den Vorteil, dass die bestehende hohe Schwelle zwischen geringfügiger und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung abgebaut würde. Gleichzeitig würde eine solche Subventionierung jedoch zweifellos erhebliche Kosten verursachen (vgl. auch 4.2).

Einkommensbeihilfen für die Beschäftigten werden im Zusammenhang mit der Umsetzung einer stärkeren Lohndifferenzierung bzw. der Einführung von Niedriglöhnen nach dem Vorbild der USA vorgeschlagen, um die so genannte „Armut- und Arbeitslosigkeitsfalle“ zu umgehen:

¹⁴ Theoretisch wäre auch eine ausschließliche Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge auf Beschäftigtenseite denkbar. Das Mainzer Modell geht tendenziell in diese Richtung, beinhaltet aber zumindest in der aktuellen Erprobung keine flächendeckende und dauerhafte Subvention.

¹⁵ Seit April 1999 müssen Arbeitgeber/innen auch für geringfügige Beschäftigung pauschale Sozialversicherungsbeiträge entrichten – und zwar 12 % an die Rentenversicherung und, sofern die betroffenen Beschäftigten bereits zuvor in der gesetzlichen Krankenversicherung waren, zusätzlich 10 % Krankenversicherungsbeitrag. Aus diesen Beiträgen entstehen jedoch nur umfassende Leistungsansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung, wenn die Beschäftigten freiwillig eigene Beiträge in Höhe von 7,5 % des Monatslohnes entrichten. Nach vorliegenden Informationen wird diese Möglichkeit aber kaum genutzt.

Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger/innen hätten – so die Argumentation – auf der Basis der gegenwärtigen Bestimmungen keine oder nur geringe Anreize, niedrig entlohnte Arbeit zu leisten, wenn das erzielbare Arbeitseinkommen unter oder nur knapp über ihrem Transferleistungsanspruch liege. Dies wird einerseits dem vergleichsweise hohen Niveau der Transferleistungen und andererseits den niedrigen Anrechnungsfreibeträgen für zusätzliches Einkommen bei Arbeitslosengeld/Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zugeschrieben.

Um hier Abhilfe zu schaffen, ist verschiedentlich vorgeschlagen worden, Arbeitseinkommen nur noch zu einem geringeren Teil auf Transferleistungsansprüche anzurechnen oder aber das verfügbare Nettoeinkommen durch eine staatliche Einkommensbeihilfe aufzustocken, so dass ein „gleitender Übergang“ in Erwerbsarbeit möglich ist. Ein wesentlicher Unterschied zu den zuvor skizzierten Varianten der Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen besteht hierbei i.d.R. darin, dass die Einkommensbeihilfen zwar das aktuell verfügbare Einkommen erhöhen, nicht aber bei der Berechnung von Rentenansprüchen oder bei der Bemessung des Arbeitslosengeldes bzw. der Arbeitslosenhilfe im Falle erneuter Arbeitslosigkeit berücksichtigt werden.

In jüngster Zeit sind einige Vorschläge veröffentlicht worden, die unterschiedliche Varianten von Kombilöhnen mit öffentlich geförderter Beschäftigung (sowie teilweise massiven Absenkungen des Sozialhilfeniveaus und/oder einer konsequenteren Umsetzung von Speerzeiten, wenn eine zumutbare Arbeit abgelehnt wird) verknüpfen (vgl. z.B. Sinn et al. 2002; Schneider 2002). Auffällig ist, dass diese Vorschläge vor allem von Institutionen stammen, die in anderen Zusammenhängen öffentlich geförderte Beschäftigung wie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) oftmals massiv kritisieren bzw. deren Abschaffung fordern. Der entscheidende Unterschied besteht darin, dass die nun geforderten öffentlichen Beschäftigungsangebote benötigt werden, um Transferleistungen für nicht Arbeitswillige massiv absenken bzw. sogar streichen zu können.

Aus unserer Sicht wird damit diese Art der Beschäftigungsförderung völlig diskreditiert und missbraucht. Arbeit hat dann nicht mehr vorrangig den Charakter eines produktiven Beitrags zur Gesellschaft und als Quelle zur Sicherung des Lebensunterhaltes, sondern soll „abschreckend“ wirken. Auf der Strecke bleiben dabei Aspekte der Motivation, des Selbstwertes und der persönlichen Entwicklung der Betroffenen einerseits und die Frage, wie solche Beschäftigung sinnvoll von den Kommunen organisiert werden könnte, andererseits.

4.2 Simulationsergebnisse zu Kosten und Beschäftigungswirkungen bei flächendeckender Einführung

Vorliegende Modellrechnungen und Simulationen zeigen, dass die zu erwartenden zusätzlichen Beschäftigungseffekte bei der flächendeckenden Umsetzung von unterschiedlichen Kombilohnkonzepten eher niedrig, die Kosten aber extrem hoch sein würden. Letzteres liegt u.a. darin begründet, dass nach diesen Ansätzen auch alle bestehenden Arbeitsplätze mit niedriger Entlohnung subventioniert werden müssten. Genaue Angaben, wie viele der derzeit Beschäftigten in Deutschland einen Stundenlohn unterhalb der Subventionsgrenzen erhalten, liegen nicht

vor. In einer Studie des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) wird allein die Zahl der Beschäftigten mit Stundenlöhnen von bis zu 17 DM auf der Basis der IAB-Beschäftigtenstichprobe auf knapp 3,5 Millionen und auf der Basis des SOEP sogar auf 5,772 Millionen beziffert (vgl. Buslei/Steiner 1999: 158).¹⁶ *Wahl* (2002: 4f.) geht sogar davon aus, dass bei einer Subvention der Sozialversicherungsbeiträge bei Arbeitsplätzen mit einem Bruttolohn zwischen 200 € und 1.670 € pro Monat 11,3 Millionen bereits Beschäftigte erfasst würden, wobei Gründe für die erheblichen Abweichungen zu anderen Berechnungen nicht benannt werden. Möglicherweise resultieren die Diskrepanzen daraus, dass hier nicht vom Stunden-, sondern vom Monatsverdienst ausgegangen wird. Definiert sich die Subventionsgrenze anhand von Monatslöhnen, würden auch große Teile der bestehenden Teilzeitarbeitsverhältnisse mit gefördert werden.

Nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) von Juni 1999 läge der zu erwartende Zuschussbedarf z.B. bei einer Umsetzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung vorgeschlagenen Fördervariante (Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge bei Stundenlöhnen bis zu 18 DM bzw. 9,20 €) zwischen 17,7 und 23,5 Milliarden DM pro Jahr (entspricht 9,05 bis 12,02 Milliarden €) (vgl. Bender/Rudolph 1999: 8).¹⁷

Wahl (2002) kommt auf der Basis des erheblich breiteren Kreises der Anspruchsberechtigten sogar auf Kosten von 28,3 Milliarden € pro Jahr. Je nachdem, welche Beschäftigungswirkungen unterstellt werden, lägen die Kosten pro zusätzlichem Arbeitsplatz und Jahr zwischen 49.000 € (bei 500.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen) und 106.000 € (250.000 Arbeitsplätze).¹⁸

In den vorliegenden Simulationen wird das Ausmaß der erzielbaren Beschäftigungseffekte je nach Förderkonzept und Schätzung auf zwischen 0 und 291.000 zusätzliche Arbeitsplätze beziffert. Die mit einer Zahl von 291.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen besonders optimistische Prognose des IZA aus dem Jahre 1999 liegt allerdings weit über allen anderen Schätzungen und scheint von ihren Annahmen her eher unrealistisch. Hier wird nämlich unterstellt, dass keinerlei Engpässe auf Seiten des Arbeitsangebotes bestünden, während bei den anderen Prognosen, die zu geringeren Beschäftigungseffekten kommen, angenommen wird, dass für zusätzliche Beschäftigung im Niedriglohnbereich sowohl Beschäftigte als auch Arbeitgeber/innen „gewonnen“ werden müssen, was sich auch mit den bisherigen Erfahrungen aus den laufenden Modellprojekten deckt und vor diesem Hintergrund realistischer erscheint.

Das IZA hat im Mai 2002 eine neue Berechnung vorgelegt, die zu gänzlich anderen Ergebnissen kommt. Hier wurden die möglichen Beschäftigungseffekte von fünf unterschiedlichen Fördervarianten berechnet. Im günstigsten Fall wird eine Ausweitung der Arbeitsnachfrage von ca. 140.000 Personen und eine Ausweitung des Arbeitsangebotes um gut 100.000 Personen erreicht. Durch Verschiebungen der Arbeitszeiten resultiert jedoch aus

¹⁶ Auch eine EUROSTAT-Auswertung der EU kommt zu dem – zumindest angesichts der verbreiteten Auffassung, es gebe zu wenig Niedriglohnjobs in Deutschland – überraschenden Ergebnis, dass der Anteil der Niedriglohnbeziehenden in Deutschland bei 17 % und damit über dem europäischen Durchschnittswert von 15 % liegt – und dies, obwohl in diese Auswertung nur Arbeitsverhältnisse mit über 15 Wochenstunden einbezogen wurden! Vgl. Marlier/Ponthieux 2000: 2.

¹⁷ Zuzüglich weiteren 7,9 Milliarden DM (knapp 4,04 Milliarden €), wenn auch Ausbildungsvergütungen in die Subventionierung einbezogen würden.

¹⁸ Hierbei handelt es sich nicht um Simulationsergebnisse, sondern um alternative Hypothesen.

dieser Fördervariante eine Reduzierung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsvolumens (vgl. Schneider et al. 2002: 65).

Mit Ausnahme der IZA-Rechnung aus dem Jahre 1999, bei der die Kosten pro zusätzlichem Arbeitsplatz mit 5.400 DM (2.761 €) Zuschussbedarf sehr niedrig liegen, kommen alle vorliegenden Prognosen zu dem übereinstimmenden Ergebnis, dass die Kosten einer flächendeckenden Subventionierung im Niedriglohnbereich pro zusätzlichem Arbeitsplatz und Jahr bei bis zu 45.900 € (vgl. Schneider et al. 2002: 45) lägen – in jedem Fall also weit über dem Jahresgehalt derjenigen, die einen solchen Arbeitsplatz einnehmen könnten.¹⁹ Nach den Berechnungen des IZA aus dem Jahre 2002 würden in allen hier durchgerechneten Fördervarianten über 90 % der Fördermittel für Personen aufgewendet, die bereits beschäftigt sind (vgl. Schneider et al. 2002: 42).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass nahezu alle vorliegenden Berechnungen zu den möglichen Effekten einer flächendeckenden Subventionierung von Niedriglöhnen übereinstimmend zu dem Ergebnis kommen, dass die zusätzlichen Beschäftigungseffekte eher gering, die Kosten aber extrem hoch wären. Dies liegt vor allem daran, dass ein nicht unerheblicher Teil der heute bereits Beschäftigten ebenfalls gefördert werden müsste und zudem Änderungen des Arbeitsangebotes zu erwarten wären (z.B. Reduzierung des Stundenvolumens von bereits Beschäftigten, um in den Genuss der Förderung zu kommen). Nachdem das IZA, das 1999 noch zu abweichenden Ergebnissen gekommen war, in seinem neuen Gutachten nun ebenfalls zu dieser Einschätzung gelangt ist, könnte die Debatte über eine flächendeckende Subventionierung von Niedriglohnjobs eigentlich beendet werden, weil der finanzielle Aufwand ganz offenbar in keinem angemessenen Verhältnis zum Ertrag (im Sinne zusätzlicher Beschäftigung) steht.

Tatsächlich scheint sich die Debatte jedoch in eine andere Richtung zu verlagern, wie der fast zeitgleich mit dem IZA-Gutachten veröffentlichte Vorschlag des ifo-Institutes (vgl. Sinn et al. 2002) zeigt: Wenn bei einem unveränderten Niveau der Transferleistungen wie auch immer ausgestaltete Subventionen bzw. Kombilöhne nicht zu den erhofften Beschäftigungswirkungen führen und zudem sehr teuer wären, dann wird das Niveau der Transferleistungen zum zentralen Ansatzpunkt für Reformvorschläge, die auf eine Ausweitung der Niedriglohnbeschäftigung zielen.²⁰

So steht im Zentrum des ifo-Vorschlags denn auch eine deutliche Absenkung der Sozialhilfeleistungen für arbeitsfähige Personen. „Dieses neue Mindestniveau ist so niedrig, dass der Verbleib in dieser Stufe bestenfalls für schwarz arbeitende oder anderweitig abgesicherte Personengruppen attraktiv ist.“ (Sinn et al. 2002: 19) Das reduzierte Niveau der Sozialhilfe soll sich im Wesentlichen an den bisherigen Wohngeldansprüchen orientieren. Der Regelsatz sowie einmalige Leistungen sollen vollständig entfallen (vgl. Sinn et al. 2002: 31). Für eine allein stehende Person, die in Westdeutschland bislang durchschnittlich 624 € Sozialhilfe (sowie Wohngeld und Heizkosten) pro Monat erhielt, ergäbe sich hieraus eine Reduzierung auf 293 €

¹⁹ Die noch deutlich höhere Angabe von *Wahl* (2002) für den Fall, dass 250.000 zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen würden, lassen wir hier außer acht, weil es sich nicht um eine Simulation handelt.

(vgl. Sinn et al. 2002: 33). Der Regelsatz für im Haushalt lebende Kinder soll zudem auf das Niveau des Kindergeldes (154 € bzw. 179 € ab dem vierten Kind) reduziert werden.

Die Aufnahme einer Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt soll mit Lohnsteuergutschriften unterstützt werden, so dass „in der Summe aus eigenem Verdienst und staatlicher Förderung mindestens ein Einkommen in der Höhe der heutigen Sozialhilfe, meistens aber mehr erreicht wird“ (Sinn et al. 2002: 31).

Die derzeit geringsten Löhne müssten nach Angaben des ifo-Institutes um rund ein Drittel (32,9 %) abgesenkt werden, damit die erforderlichen 2,26 Millionen zusätzlichen Arbeitsplätze entstehen könnten (von heute 8,70 € auf 5,80 €). Bei Vollzeitbeschäftigung mit rund 150 Stunden pro Monat läge das erzielbare Bruttoeinkommen dann bei 870 €, was unter Berücksichtigung der Lohnsteuergutschriften einem Nettoeinkommen von 830 € bei allein Stehenden und 1.635 € bei einem Alleinverdiener-Ehepaar mit zwei Kindern entspräche (vgl. Sinn et al. 2002: 42f.).

Eher en passant wird demgegenüber erwähnt, dass sich auch bei bereits Beschäftigten teilweise deutliche Absenkungen des erzielbaren Einkommens ergäben, wovon neben allein Stehenden und allein Erziehenden (Einbußen von rund 30 €) insbesondere Paarhaushalte mit zwei Erwerbstätigen betroffen wären: Das monatliche Haushaltsnettoeinkommen würde sich nach ifo-Berechnungen z.B. bei Paaren ohne Kinder um 200 € auf 1.638 € und bei Paaren mit einem Kind sogar um 211 € auf 1.800 € reduzieren (vgl. Sinn et al. 2002: 44).

Zusätzlich beinhaltet das ifo-Konzept als dritte Komponente das Angebot von staatlichen Beschäftigungsmöglichkeiten für alle arbeitsfähigen Sozialhilfebeziehenden, die keine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt finden. Diese sollen bei Vollzeittätigkeit einen Lohn erhalten, der dem bisherigen Niveau der Sozialhilfeleistungen entspricht (vgl. Sinn et al. 2002: 19).

An dieser Stelle kann keine umfassende Auseinandersetzung mit dem Vorschlag des ifo-Institutes erfolgen, die zudem auch verfassungsrechtliche Aspekte mit einbeziehen müsste, sondern nur auf einige zentrale Problembereiche hingewiesen werden, die in der folgenden *Übersicht 1* kurz zusammen gestellt sind.

²⁰ Ähnliche Vorschläge beinhaltet auch ein kürzlich veröffentlichtes Gutachten des *Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie* (2002).

Einige kritische Anmerkungen zum ifo-Konzept

- Da wenig dafür spricht, dass die Unternehmen in Deutschland bei Umsetzung dieses Konzeptes ihre Arbeitsorganisation derart verändern würden, dass kurzfristig eine große Zahl von zusätzlichen Niedriglohnjobs geschaffen und auch besetzt würde, läge die Umsetzungslast mindestens zunächst bei den Kommunen. Diese müssten von heute auf morgen eine große Zahl von zusätzlichen öffentlichen Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen, wozu sie nach eigenem Bekunden nicht in der Lage wären - von den Kosten der Organisation ganz zu schweigen. Auch Wettbewerbsverzerrungen z.B. im Garten- und Landschaftsbau und im Handwerk, die an ABM und SAM bislang oftmals kritisiert worden sind, dürften sich erheblich verschärfen (vgl. auch Volkert 2002: 25). Von diesen ist jedoch plötzlich nicht mehr die Rede.
- Ob zumindest mittelfristig in größerem Umfang zusätzliche Niedriglohn-Jobs in der Privatwirtschaft geschaffen würden, erscheint ebenso offen. Zudem ist die Fluktuation in solchen Beschäftigungsbereichen nach vorliegenden Erfahrungen überdurchschnittlich hoch, so dass die Kommunen in jedem Fall sehr flexibel in der Lage sein müssten, auch kurzfristig öffentliche Beschäftigungsmöglichkeiten bereit zu stellen.
- Qualifizierung spielt im ifo-Vorschlag keine Rolle. Darüber hinaus stellt sich die Frage, inwieweit die Betroffenen bei „kommunaler Vollzeitbeschäftigung“ ausreichend Zeit für die Suche nach einem Arbeitsplatz im ersten Arbeitsmarkt bliebe.
- Die Beurteilung der „Arbeitsfähigkeit“ würde zum Dreh- und Angelpunkt der Bemessung des Niveaus der Sozialleistungen; ein Ausweichen in Schwarzarbeit und Kriminalität ist keineswegs auszuschließen. Die Reduzierung der Regelsätze auch für Kinder erscheint besonders problematisch.
- Von der deutlichen Absenkung des Niveaus der niedrigsten Löhne wäre auch eine große Gruppe der heute bereits Beschäftigten betroffen, die mitnichten durchgängig Anspruch auf eine Steuergutschrift als Kompensation hätten. Denn „Doppelverdiener-Familien“ sind – anders als die Autoren behaupten – keineswegs mehr eine exotische Minderheit, sondern inzwischen sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland das dominierende Erwerbsmuster in Paarhaushalten. Dies zu „bestrafen“, erscheint besonders problematisch, weil – wie *Becker* (2002: 14) zeigt – die Erwerbstätigkeit von Frauen in Familien mit unterdurchschnittlichen Einkommen maßgeblich dazu beiträgt, dass diese von Einkommensarmut verschont bleiben.

© CW 2002

4.3 Praktische Erprobung

Zur praktischen Erprobung, ob und mit welchen Instrumenten die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze für gering Qualifizierte (bzw. von Personen mit einem geringen Verdienstpotezial) gefördert werden kann, sind seit 1999 auf der Ebene des Bundes, der Bundesländer sowie einzelner Kommunen bzw. Arbeitsamtsbezirke eine Reihe von Modellprojekten und Sonderprogrammen gestartet worden. Im Wesentlichen werden hierbei die zwei bereits skizzierten unterschiedlichen Ansätze erprobt:

- Gewährung von Einkommensbeihilfen an Beschäftigte, um die Anreize zur Aufnahme einer niedrig bezahlten Beschäftigung insbesondere für Arbeitslose und Sozialhilfebeziehende zu erhöhen;
- Zahlung von Zuschüssen an Unternehmen (i.d.R. gekoppelt an die Höhe der Sozialversicherungsbeiträge), um die Arbeitskosten bei Niedriglohnjobs (Stundenlohn bis zu ca. 9,20 €) zu senken.

Einkommensbeihilfen an Beschäftigte zielen von der Grundidee her nicht direkt auf die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze ab, sondern eher auf eine Erleichterung der Besetzung bestehender offener Stellen. Die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze wird hierdurch eher mittelfristig erhofft. Zuschüsse an Unternehmen sollen dagegen die Arbeitskosten im Niedriglohnbereich verringern und damit die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze direkt stimulieren (vgl. *Übersicht 2*).

Übersicht 2: Varianten der Subventionen für gering Qualifizierte bzw. Niedriglohnjobs

| | nachfragebezogene Subvention | angebotsbezogene Subvention |
|---|---|---|
| Anknüpfungspunkt | Lohnkosten oder Sozialversicherungsbeiträge | Sozialversicherungsbeiträge oder Bedarf oder Kinderzahl |
| Empfänger/in | Unternehmen | Beschäftigte |
| Zielrichtung | Reduzierung Arbeitskosten | Erhöhung Arbeitsanreize |
| Varianten in der praktischen Erprobung | SGI-Modell Elmshorner Modell Nutzung bestehender Lohnkostenzuschüsse für gering Qualifizierte (NRW) | Mainzer Modell Einstiegsgeld § 18 Absatz 5 BSHG PLUSLohn |

Quelle: Eigene Zusammenstellung

© CW 2002

Wie bereits ausgeführt, ist grundsätzlich auch eine Kombination beider Fördervarianten denkbar – etwa, indem die Sozialversicherungsabgaben unterhalb bestimmter Einkommensgrenzen sowohl für die Arbeitgeber/innen als auch für die Beschäftigten ganz oder anteilig bezuschusst werden. Bislang ist eine solche Kombination jedoch in der Praxis nicht wirklich erprobt worden. Eines der NRW-Modellprojekte sah dies zwar vor; der Ansatz wurde aber aufgrund diverser Umsetzungsprobleme nach kurzer Zeit modifiziert. Auf lokaler Ebene werden teilweise Einkommensbeihilfen an Beschäftigte mit traditionellen Lohnkostenzuschüssen an der Arbeitgeber (nach SGB III oder BSHG) kombiniert – so z.B. bei einem Projekt des Arbeitsamtes Gelsenkirchen (vgl. Czommer/Weinkopf 2001).

Während die vorliegenden konzeptionellen Vorschlägen zur Förderung von Niedriglohnjobs eine *unbefristete* und *generelle* (weder auf neue oder zusätzliche Arbeitsplätze noch auf bestimmte Personengruppen begrenzte) Förderung vorsehen, sind alle Einkommensbeihilfen bzw. Lohnkostenzuschüsse in den laufenden Modellversuchen zeitlich befristet und teilweise

auch auf bestimmte Zielgruppen beschränkt. *Übersicht 3* gibt einen Überblick über die laufenden Projekte Programme des Bundes und der Bundesländer sowie ihre Kernpunkte.²¹

Übersicht 3: Modellprojekte und -programme zur Erprobung von Kombilöhnen und ähnlicher Ansätze auf der Ebene der Bundesländer

| Bundesland | Konzept | Zielgruppe | Förderung | Förderzeitraum |
|--|-------------------------------------|--|---|---|
| arbeitnehmerseitige Förderung | | | | |
| Baden-Württemberg | Einstiegsgeld | langzeitarbeitslose Sozialhilfe-beziehende | Teile des Arbeitsentgeltes werden nicht auf Sozialhilfe angerechnet | 12 Monate |
| Bremen | Kombilohn | | | |
| Hessen | „Hessischer Kombilohn“ | | | |
| Brandenburg | Mainzer Modell ²² (CAST) | gering Verdienende | Einkommensbeihilfe | 36 Monate |
| Rheinland-Pfalz | | | | |
| NRW (Köln, Rhein-Sieg-Kreis) | § 18 Abs. 5 BSHG | Sozialhilfe-beziehende | Einkommensbeihilfe | 12 Monate |
| AA Duisburg | PLUSLohn | Arbeitslose | Einkommensbeihilfe | 12 Monate |
| arbeitgeberseitige Förderung | | | | |
| NRW | SGB III- bzw. BSHG-Zuschüsse | gering qualifizierte Arbeitslose, Sozialhilfe-beziehende | Zuschüsse an Unternehmen | unterschiedlich (zwischen zwölf und 48 Monaten) |
| Saarland | SGI-Modell (CAST) | gering Verdienende | Zuschüsse an Unternehmen ²³ | 36 Monate |
| Sachsen | | | | |
| Schleswig-Holstein | Elmshorner Modell | gering qualifizierte Arbeitslose | Beratung und Zuschüsse an Unternehmen | zwölf Monate |

Quelle: Eigene Zusammenstellung

© CW 2002

Im Folgenden werden die Konzeptionen und der jeweils aktuelle Stand der genannten Projekte und Programme kurz beschrieben (vgl. auch Kaltenborn 2001).

²¹ In jüngster Zeit haben einige weitere Kommunen mit der Umsetzung von ähnlichen Modellprojekten begonnen oder dieses angekündigt (Hamburg, Kassel etc.). Informationen bzw. links hierzu finden sich z.B. unter www.wipol.de.

²² Das Mainzer Modell ist seit 1. März 2002 auf das gesamte Bundesgebiet ausgeweitet worden. Gleichzeitig wurde das SGI-Modell eingestellt.

²³ Ergänzend konnten Beschäftigte Zuschüsse in gleicher Höhe für ergänzende Qualifizierungsmaßnahmen erhalten, die vor allem dazu beitragen sollen, ihre mittelfristigen Beschäftigungschancen zu verbessern.

4.3.1 Einstiegs geld bzw. Kombilohn

Das Einstiegs geld wurde bzw. wird in Baden-Württemberg sowie in Hessen und Bremen unter der Bezeichnung „Kombilohn“ modellhaft erprobt.²⁴ In Baden-Württemberg haben seit Frühjahr/Sommer 1999 neun Kommunen bzw. Landkreise entsprechende Konzepte entwickelt und umgesetzt, wobei die Höhe des Einstiegs geldes unterschiedlich war. So haben einige den Anrechnungsfreibetrag auf 50 % des erzielten Nettoeinkommens (mit einer Obergrenze) erhöht; andere gewähren degressiv gestaffelte Freigrenzen (z.B. quartalsweise um 10 Prozentpunkte abnehmend). In einer anderen Kommune wurden allein Stehenden maximal 500 DM (255,65 €) und Mehr-Personen-Haushalten 700 DM (357,90 €) als monatliches Einstiegs geld gewährt. Auch bei den anvisierten Zielgruppen gab es Unterschiede: Während sich die Angebote in den meisten Fällen an langzeitarbeitslose Sozialhilfebeziehende allgemein richten, werden in manchen Regionen vorrangig allein Erziehende gefördert. Meist wird das Einstiegs geld nur bei Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Teilzeit- oder Vollzeitstelle gewährt; in einzelnen Kommunen wird aber auch die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung gefördert.²⁵ Die Förderdauer ist auf zwölf Monate begrenzt.

Bis Ende März 2001 waren in Baden-Württemberg mithilfe des Einstiegs geldes 496 Personen in Beschäftigung gebracht worden. In Hessen werden seit Mitte 2000 in sieben Kommunen unter dem Titel „Hessischer Kombilohn“ ähnliche Modellprojekte erprobt, in denen bis Ende April 2001 jedoch erst 66 Förderfälle zu verzeichnen waren. Der in Bremen am 1. Oktober 2000 gestartete Modellversuch hatte zum selben Zeitpunkt erst 30 Förderfälle realisiert (vgl. Dann et al. 2001).

4.3.2 PLUSLohn in Duisburg

Das Arbeitsamt Duisburg hat im Rahmen der freien Förderung nach § 10 SGB III seit September 1998 den so genannten PLUSLohn eingeführt. Zielgruppe sind überwiegend an- und ungelernete Arbeitslose, die einen Leistungsanspruch von unter 1.200 DM (613,55 €) haben. Ihnen wird bei Annahme einer Arbeitsstelle unter dem Niveau des früher erzielten Nettolohnes eine einmalige Starthilfe von 500 DM (255,65 €) und ein monatlicher Aufstockungsbetrag in Höhe der Differenz (bis max. 2000 DM bzw. 1022,58 € netto) als PLUSLohn gewährt, der höchstens 500 DM (255,65 €) beträgt und für maximal ein Jahr gewährt wird. In dieser Zeit soll es gelingen, einen höheren Lohn zu erarbeiten oder auf einen besser bezahlten Arbeitsplatz zu wechseln.

Das Modell wird von einem Bildungsträger in Kooperation mit einer Unternehmens- und Personalberatung, der zum Zeitpunkt der Berichtslegung sechs Berater und drei Verwaltungsbeschäftigte in der Umsetzung einsetzte. Vorgeschaltet ist eine einwöchige Trainingsmaßnahme. Zwischen September 1998 und März 2000 wurden von 1.063 Teilnehmer/innen

²⁴ Die wissenschaftliche Begleitung für die Bundesländer Baden-Württemberg und Hessen wird vom Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) in Tübingen durchgeführt.

²⁵ Vgl. zu den Details der Ausgestaltung und Förderbedingungen die ausführliche Übersicht in Dann et al. (2002).

501 Personen in Arbeit vermittelt (davon 194 ohne Förderung). Zu 68,5 % erfolgten die Vermittlungen an gewerbliche Zeitarbeitsfirmen. Der durchschnittliche monatliche Bruttolohn lag bei 2.089 DM, was einem Stundenlohn von 12,66 DM entspricht (umgerechnet 1.068,09 bzw. 6,47 €). 77 % der vermittelten Bewerber/innen waren unter 40 Jahre alt. Die zuvor bezogene Lohnersatzleistung lag im Durchschnitt bei 1.031 DM (gut 527 €) und der PLUSLohn bei 346 DM (knapp 177 €) (vgl. Arbeitsamt Duisburg 2001).

Die Wiedereingliederung war in vielen Fällen allerdings nicht wirklich nachhaltig. Denn zwei Drittel der vermittelten Personen wurden innerhalb der ersten sechs Monate erneut arbeitslos, was vermutlich damit zusammen hängt, dass die Arbeitsverhältnisse bei Zeitarbeitsunternehmen typischerweise eher instabil sind.

4.3.3 Sonderprogramm CAST (Mainzer Modell und SGI-Modell)

Das Mainzer Modell und das SGI-Modell werden im Rahmen des Sonderprogramms des Bundes „CAST“ (Chancen und Anreize zur Ausnahme sozialversicherungspflichtiger Tätigkeiten) seit Mitte 2000 zunächst in ausgewählten Arbeitsamtsbezirken in jeweils einem oft- und einem westdeutschen Bundesland erprobt:

- Mit Hilfe des **Mainzer Modells** soll vor allem das Arbeitskräfteangebot mobilisiert werden, indem der Anreiz, eine gering bezahlte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufzunehmen, erhöht wird („Arbeit soll sich wieder lohnen.“). Um das zu realisieren, erhalten die Arbeitskräfte degressive Zuschüsse zu ihren Sozialversicherungsbeiträgen. Förderfähig sind allein Lebende, deren monatliches Einkommen mehr als 325 € beträgt, aber 897 € nicht übersteigt, sowie Verheiratete bzw. eheähnliche Gemeinschaften und allein Erziehende mit einem Haushaltseinkommen von bis zu 1.707 €. Zusätzlich kann ein degressiver Kindergeldzuschlag in Höhe von maximal 77 € pro förderfähigem Kind gewährt werden. Durch diese Zuschüsse erhöht sich das Nettoeinkommen der Arbeitskräfte und damit der Abstand zu bestehenden Transferleistungen. Auf diese Weise sollen Arbeitsplätze, die aufgrund der niedrigen Entlohnung bislang nicht besetzt werden konnten, attraktiver für Beschäftigte werden. Das Modell, das auf die rheinland-pfälzische Landesregierung zurück geht (vgl. Gerster/Deubel 1999), wurde zunächst in Rheinland-Pfalz (Arbeitsamtsbezirke Koblenz, Mayen, Montabaur, Neuwied, ab Anfang 2002 landesweit) und in Brandenburg (Arbeitsamtsbezirke Eberswalde, Neuruppin) umgesetzt.

- Im Gegensatz dazu zielt das Modell der **Saar-Gemeinschaftsinitiative (SGI)** vorrangig darauf ab, die Nachfrage nach Arbeitskräften zu erhöhen. Als Ausgangsproblem werden bei diesem Ansatz die hohen Arbeitskosten für Einfacharbeitsplätze angesehen, was durch degressive Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen kompensiert werden soll. Unternehmen können diesen Zuschuss erhalten, wenn sie einen zusätzlichen Arbeitsplatz mit einem Bruttolohn von weniger als 18 DM (9,20 €) einrichten. Die Beschäftigten erhalten einen Zuschuss zu ihren Sozialversicherungsbeiträgen in gleicher Höhe, der jedoch nicht direkt ausgezahlt wird, sondern in einen regionalen Qualifizierungsfonds einfließt. Auf diese Weise sollen den Arbeitskräften Qualifizierungsmöglichkeiten eröffnet werden, durch die sich u.a. ihre Beschäftigungsperspektiven insgesamt verbessern können. Das SGI-Modell wird im gesamten Saarland (in den Arbeitsamtsbezirken Saarbrücken, Saarlouis und Neunkirchen) sowie in Sachsen im Arbeitsamtsbezirk Chemnitz (seit 2001 auch Zwickau) erprobt.

Die individuelle Förderung im Rahmen von CAST war zunächst auf 18 Monate begrenzt, wurde im Mai 2001 bei beiden Instrumenten aber auf eine Dauer von 36 Monaten ausgeweitet. Gleichzeitig wurden weitere Änderungen der Förderkonditionen vorgenommen: Beim Mainzer Modell wurden die Einkommensgrenzen und Zuschüsse insbesondere für allein Erziehende großzügiger gestaltet; beim SGI-Modell wurde die ursprünglich vorgesehene Begrenzung der Bezuschussung auf die Einstellung von gering Qualifizierten bzw. Langzeitarbeitslosen aufgehoben.

Anfang 2002 wurde beschlossen, das Mainzer Modell ab 1. März 2002 auf das gesamte Bundesgebiet auszuweiten und gleichzeitig die weitere Erprobung des SGI-Modells angesichts der geringen Förderzahlen einzustellen, wobei bereits bewilligte Zuschüsse weiter gewährt werden. Die Förderung nach dem Mainzer Modell ist im Zuge der bundesweiten Ausweitung weiter modifiziert worden: So wurde die individuelle Berechnung der Zuschüsse zugunsten von festen Förderbeträgen für Einkommensstufen ersetzt und auch die Gewährung der Kindergeldzuschüsse stärker pauschaliert. Außerdem wurde klar gestellt, dass Zuschüsse nach dem Mainzer Modell nicht auf Sozialhilfe angerechnet werden dürfen, was zuvor oftmals der Fall war.

Bis Ende Februar 2002 waren insgesamt 1.576 Personen in den ursprünglichen Förderregionen im Rahmen von CAST gefördert worden – davon 1.190 nach dem Mainzer Modell und 386 Personen nach dem SGI-Modell. Seitdem erfolgt die Umsetzung des Mainzer Modells im gesamten Bundesgebiet. Bis zum 26. August 2002 wurden bundesweit insgesamt 3.492 Förderungen bewilligt.

4.3.4 Elmshorner Modell

Das „Elmshorner Modell“ (bzw. „Zusätzliche Arbeitsplätze für Geringqualifizierte“ – ZAfG) wird in Schleswig-Holstein bereits seit Ende 1998 umgesetzt (vgl. auch Meichsner 2000). Die Konzeption ist im Rahmen eines Gutachtens, welches das Institut Arbeit und Technik im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Schleswig-Holstein Mitte 1998 erstellt hat, entwickelt

worden (vgl. Weinkopf 1999). Im Mittelpunkt des Ansatzes steht eine gezielte Beratung von (insbesondere kleinen und mittleren) Unternehmen, dass durch eine Schaffung zusätzlicher Einfacharbeitsplätze die vorhandenen Fachkräfte von Routinetätigkeiten bzw. einfachen Arbeiten entlastet und produktiver eingesetzt werden können. Bis zum Ende der zweieinhalbjährigen Projektlaufzeit Mitte 2001 konnten auf diese Weise vom Überbetrieblichen Ausbildungszentrum (ÜAZ), das mit der Umsetzung betraut war, insgesamt 210 Arbeitsplätze akquiriert, aber nur 91 im Rahmen des Modellprojektes auch tatsächlich besetzt werden (vgl. Warich 2001: 4). Das Elmshorner Modell ist im Sommer 2001 deutlich ausgeweitet worden (vgl. Landesregierung von Schleswig-Holstein 2001).

4.3.5 Modellprojekte in Nordrhein-Westfalen

Von den anderen Bundesländern, die jeweils nur einen Ansatz modellhaft umsetzen, unterscheidet sich Nordrhein-Westfalen dadurch, dass mehrere, teilweise sehr unterschiedliche Ansätze erprobt werden. Zudem steht die Förderung der Beschäftigung von formal gering Qualifizierten explizit im Vordergrund. Die zwölf Modellprojekte, die im Rahmen einer Arbeitsgruppe des Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit des Landes beschlossen worden sind, werden teils direkt bei Unternehmen, teils bei Verbänden oder sozialen Trägern und in zwei Fällen bei Kommunen umgesetzt. Die Finanzierung erfolgt durch die jeweilige Arbeits- bzw. Sozialverwaltung (Lohnkostenzuschüsse bzw. Einkommensbeihilfen sowie Qualifizierungskosten) und über das Arbeitsministerium NRW (Overhead, Sachkosten sowie wissenschaftliche Begleitung).

Im Wesentlichen lassen sich die NRW-Projekte konzeptionell drei Grundtypen zuordnen (vgl. Czommer/Weinkopf 2001; 2002b):

- Schaffung zusätzlicher (bzw. erleichterte Besetzung latent vorhandener) Arbeitsplätze in bestehenden Privatunternehmen (zwei Projekte);
- Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze durch Gründung neuer (meist gemeinnütziger) Unternehmen durch Wohlfahrtsverbände und andere Träger (fünf Projekte);
- Vermittlung von gering qualifizierten Arbeitslosen an privatwirtschaftliche Unternehmen (vier Projekte) bzw. an soziale Einrichtungen (ein Projekt).

Eine weitere Besonderheit der Modellprojekte in Nordrhein-Westfalen besteht darin, dass nicht nur neue Instrumente erprobt werden, sondern in den meisten Fällen auch auf das bereits vorhandene Förderinstrumentarium der Arbeits- und Sozialämter zurückgegriffen wird. Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass diese in die Gesamtfinanzierung eingebunden sind und die ihnen zur Verfügung stehenden Förderinstrumente nutzen. Außerdem überschneiden sich die Zielgruppe der gering Qualifizierten und die jeweiligen Zielgruppen der bestehenden Instrumente nach SGB III bzw. BSHG in starkem Maße.

Da die traditionellen Förderinstrumente meist arbeitgeberseitige Lohnkostenzuschüsse beinhalten, dominieren bei den Modellprojekten mit neun Projekten auch solche, in denen die Einstellung von gering Qualifizierten durch Lohnkostenzuschüsse nach SGB III oder BSHG

gefördert wird. In drei Projekten werden ausschließlich Einkommensbeihilfen auf der Basis von § 18 Abs. 5 BSHG (Stadt Köln, Rhein-Sieg-Kreis) bzw. als Kombilohn (Bayer Restaurant & Service GmbH) an die Beschäftigten, die eine gering bezahlte Arbeit annehmen, gewährt.

Bis Ende Mai 2002 waren im Rahmen der Modellprojekte in Nordrhein-Westfalen insgesamt 461 Personen eingestellt worden, von denen zum Stichtag noch 332 beschäftigt waren.²⁶ Der weitaus größte Anteil hiervon entfiel mit 174 Neueinstellungen bzw. 138 noch bestehenden Beschäftigungsverhältnissen auf das Modellprojekt bei der Stadt Köln. In allen anderen Modellprojekten waren zu diesem Zeitpunkt durchgängig unter 30 Personen aktuell in Beschäftigung.

4.4 Zwischenbilanz der Modellprojekte

Die Sinnhaftigkeit der Durchführung der Modellprojekte ist in den vergangenen Jahren immer wieder in Frage gestellt worden. Von manchen wird sie sogar als „Ablenkungsmanöver“ bezeichnet, um grundlegende Reformen bzw. eine flächendeckende Einführung von Kombilöhnen zu verhindern oder zumindest zu verzögern (vgl. z.B. Streeck 2001). Aus unserer Sicht gab und gibt es jedoch durchaus gute Gründe, solche Ansätze zunächst modellhaft und regional begrenzt zu erproben:

- Hierfür spricht *erstens*, dass – wie bereits ausgeführt – nahezu alle Simulationen der Wirkungen einer flächendeckenden Einführung zum Ergebnis kommen, dass die Beschäftigungseffekte gering, die Kosten aber sehr hoch wären.
- *Zweitens* kann im Rahmen von Modellprojekten erprobt werden, welche Personengruppen mit solchen Ansätzen tatsächlich erreicht werden können und welche eher nicht, in welchen Bereichen die Betroffenen beschäftigt werden, wie stabil die Arbeitsplätze sind etc.
- *Drittens* kann auf diese Weise überprüft werden, welche Art der Subvention am besten geeignet ist, um zusätzliche Beschäftigung insbesondere für gering Qualifizierte zu schaffen und welche (ggf. nicht erwünschten) Nebeneffekte auftreten: Dies betrifft z.B. das Ausmaß von Mitnahme- und Verdrängungseffekten.

Zweifellos lassen sich aus den ersten Erfahrungen der Modellprojekte und -programme keine abschließenden Aussagen über die Wirksamkeit einer bundesweiten flächendeckenden Einführung solcher Instrumente ableiten. Dies gilt insbesondere, weil die in der Praxis erprobten Zuschüsse im Rahmen von Modellprojekten notwendigerweise zeitlich befristet sein müssen. Damit weisen sie größere Ähnlichkeiten mit dem traditionellen arbeitsmarktpolitischen Instrumentarium auf, als dies bei den zugrunde liegenden konzeptionellen Vorschlägen beabsichtigt war, die i.d.R. eine unbefristete Förderung von Arbeitsplätzen mit

²⁶ Die ursprünglich anvisierte Zielgröße für die 12 Modellprojekte lag bei 370 bis 430 zusätzlichen Arbeitsplätzen, wobei nicht genau festgelegt wurde, ob sich dies auf die Zahl der getätigten Neueinstellungen oder auf die Zahl der zu einem Stichtag noch bestehenden Arbeitsplätze beziehen sollte.

niedrigen Einkommen und zudem keine Begrenzung auf neue Arbeitsplätze vorsehen. Die Erfahrungen und Probleme, die sich bislang in der Praxis gezeigt haben, sollten aber gleichwohl ernst genommen und sorgfältig ausgewertet werden.

Die bislang erreichten Fallzahlen sind in allen Modellprojekten und -programmen eher niedrig. Dies ausschließlich darauf zurück zu führen, dass es sich um zeitlich befristete und regional begrenzte Modellprojekte handelt (vgl. z.B. Streeck 2001), halten wir allerdings für verfehlt – u.a., weil die bisherige Inanspruchnahme (hoch gerechnet) tendenziell durchaus im Trend der Ergebnisse der vorliegenden Simulationen zu den Beschäftigungswirkungen einer flächendeckenden Einführung liegt (vgl. auch Kaltenborn 2001).

Wir ziehen im Folgenden eine vorläufige Zwischenbilanz der Erfahrungen aus den Modellprojekten und gehen dabei auf die Arbeitsnachfrage (4.4.1), das Arbeitsangebot (4.4.2), die Struktur der Geförderten (4.4.3), die Art der Arbeitsverhältnisse (4.4.4) und auf flankierende Maßnahmen (4.4.5) ein.

4.4.1 Arbeitsnachfrage

Die Unternehmen sind den Beleg für die häufig vertretene These, es gebe in großem Umfang unbesetzte Stellen im Niedriglohnbereich, bislang schuldig geblieben. In keinem der entsprechenden Modellprojekte und -programme sind den umsetzenden Stellen (meist Arbeits- und Sozialämter, teilweise aber auch anderen Trägern) in großem Umfang offene Stellen gemeldet worden.

Wo vorhandene Stellen im Niedriglohnbereich nicht besetzt werden konnten, lag dies nach den bisherigen Erfahrungen keineswegs allein oder vorrangig an einer mangelnden Arbeitsbereitschaft von Personen, an deren Einstellung die Unternehmen Interesse gehabt hätten. Vielmehr entsprachen die Bewerber/innen oftmals nicht den Anforderungen der Arbeitgeber/innen, oder die Arbeitsaufnahme scheiterte aus anderen Gründen – z.B. an der Unvereinbarkeit der Arbeitszeiten mit familiären Verpflichtungen, an unzureichenden Kinderbetreuungsmöglichkeiten bzw. an Mobilitätsproblemen (kein eigener PKW, schlechte oder fehlende ÖPNV-Verbindungen).

Ob es im Rahmen der Modellprojekte – wie meist als Zielsetzung explizit formuliert – tatsächlich gelungen ist, zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen und dabei Mitnahmeeffekte zu vermeiden, ist schwierig zu beurteilen. Die ersten Erfahrungen sprechen jedoch dafür, dass es sich nur teilweise tatsächlich um neue zusätzliche Arbeitsplätze handelt, während in vielen Fällen bereits vorhandene Arbeitsplätze, die im Rahmen normaler Fluktuation freigeworden sind, neu besetzt worden sind. Insbesondere bei Einkommensbeihilfen, die an Beschäftigte gewährt werden, wenn sie eine niedrig bezahlte Beschäftigung aufnehmen, lässt sich zudem kaum nachprüfen, ob dies nicht auch ohne den Zuschuss erfolgt wäre.

Die im Rahmen mancher Modellprojekte angebotenen arbeitgeberseitigen Subventionen sind bislang von den Unternehmen offenbar in den meisten Fällen eher zögerlich angenommen worden. Dies wird u.a. darauf zurückgeführt, dass die Zuschüsse im Vergleich zu anderen

Lohnkostenzuschüssen nach dem BSHG oder SGB III, die z.B. für die Einstellung von Älteren und Langzeitarbeitslosen gewährt werden können, eher niedrig sind und zudem meist nur für einen vergleichsweise kurzen Zeitraum befristet gewährt werden (vgl. Marschall/Tutt 2001; Bittner/Vanselow/Weinkopf 2001; Bittner et al. 2001).²⁷

Wie bereits aus anderen Programmen und Maßnahmen bekannt ist, sind auf Seiten der Unternehmen bei Einstellungsentscheidungen auch für einfache Tätigkeiten jedoch nicht nur die Höhe der Löhne bzw. der angebotenen Lohnkostenzuschüsse von Belang. Von zentraler Bedeutung ist vielmehr, ob die in Frage kommenden Bewerber/innen den Erwartungen entsprechen – und zwar nicht nur in fachlicher Hinsicht, sondern auch und vor allem von den Persönlichkeitsmerkmalen her („stimmt die Chemie?“).²⁸ Diesbezüglich scheint neben vorge-schalteten Praktika, die ein risikoloses Erproben von neuen Arbeitskräften vor der Einstellungsentscheidung ermöglichen, für die Unternehmen das Angebot einer möglichst „passgenauen Vermittlung“ attraktiv zu sein. Um diese anbieten zu können, benötigen die Modellprojekte allerdings einerseits genaue Anforderungsprofile der Unternehmen und andererseits eine gute Kenntnis der Leistungsfähigkeit und Persönlichkeitsmerkmale der Bewerber/innen. In Nordrhein-Westfalen sind die meisten Projekte inzwischen dazu übergegangen, zu diesem Zweck kurze Trainingsmaßnahmen vorzuschalten, um die betreffenden Arbeitslosen besser kennen zu lernen, bevor sie in Unternehmen vermittelt werden (vgl. auch 4.4.5).

Nach den Erfahrungen in Schleswig-Holstein haben vor allem kleinere und mittlere Unternehmen oftmals wenig Ideen, wofür sie gering Qualifizierte sinnvoll einsetzen könnten. Daher beinhaltet das Elmshorner Modell neben den angebotenen Subventionen eine gezielte Beratung, welchen Nutzen die Schaffung zusätzlicher Einfacharbeitsplätze für das jeweilige Unternehmen haben könnte (z.B. die Entlastung der vorhandenen qualifizierten Fachkräfte von Routine-tätigkeiten) (vgl. auch Meichsner 2000). Diese Erfahrung deckt sich mit den Erfahrungen aus früheren Vermittlungsoffensiven der Arbeitsämter wie auch aus anderen entsprechenden Projekten und Initiativen: Eine aktive Akquisition bei Unternehmen kann durchaus in nicht unerheblichem Maße zusätzliche offene Stellen erbringen. Allerdings muss hierfür ausreichend Personal zur Verfügung stehen, das zudem in der Beratung von Unternehmen geschult und erfahren sein sollte.

²⁷ Nur das arbeitsmarktpolitische Sonderprogramm CAST sieht seit einer Richtlinienänderung zum 1. Mai 2001 einen maximalen Förderzeitraum von 36 Monaten vor.

²⁸ An dieser Problematik knüpfen Projekte und Programme an, die versuchen, die Wiedereingliederung von zuvor Arbeitslosen durch Praktika, Arbeitnehmerüberlassung u.ä. – also unbezahlte oder auch (z.B. bei Arbeitnehmerüberlassung relativ teuer!) bezahlte Erprobungsphasen in Betrieben – zu fördern (vgl. Vanselow/Weinkopf 2000). In eine ähnliche Richtung weisen Ansätze, die auf eine „passgenaue“ Vermittlung zielen wie z.B. die Maatwerk-Aktivitäten in verschiedenen Kommunen.

4.4.2 Arbeitsangebot

Die in einigen Modellprojekten angebotenen Einkommensbeihilfen an Arbeitslose, die die Bereitschaft zur Aufnahme einer niedrig bezahlten Tätigkeiten fördern sollen, weisen bislang eine etwas höhere Inanspruchnahme auf als die arbeitgeberseitigen Subventionen. Dies dürfte u.a. darauf zurück zu führen sein, dass es sich hierbei tendenziell um eine neue Art der Förderung handelt, die zuvor in dieser Form nicht existierte bzw. kaum genutzt wurde. Letzteres betrifft insbesondere den § 18 Absatz 5 BSHG, der bereits seit Jahren die Möglichkeit bietet, zeitlich befristete Einkommensbeihilfen an Sozialhilfebeziehende zu gewähren, die eine gering bezahlte Tätigkeit aufnehmen (vgl. ausführlicher Czommer/Weinkopf 2002a). Nicht auszuschließen ist aber auch ein hoher Mitnahmeeffekt bei dieser Art der Förderung, da i.d.R. kein zusätzlicher Arbeitsplatz geschaffen werden muss, damit die Förderung gewährt wird. Wenn die Betroffenen zuvor langzeitarbeitslos oder Sozialhilfe beziehend waren (wie z.B. beim Einstiegsgeld in Baden-Württemberg), ist eher davon auszugehen, dass ein zusätzlicher Arbeitsanreiz geschaffen wurde, als bei Programmen mit einer weniger eng definierten Zielgruppe.

Wenn gefordert wird, dass Arbeits- und Sozialämter mehr Druck ausüben sollen, um Personen zur Aufnahme einer Arbeit zu bewegen, wird oftmals vergessen, dass sich dies bei der Besetzung von Stellen in Unternehmen als kontraproduktiv erweisen kann: Werden betriebliche Arbeitskräftegesuche genutzt, um die Arbeitswilligkeit von Arbeitslosen, bei denen hieran Zweifel bestehen, zu testen, kann dies auf Seiten der Unternehmen dazu führen, dass die Vermittlungsleistungen des Arbeitsamtes negativ eingeschätzt und künftig nicht mehr in Anspruch genommen werden. Um solche Wirkungen zu vermeiden, muss die Vermittlung passgenau erfolgen, was auch bedeutet, dass ausschließlich geeignete sowie motivierte Bewerber/innen vorzuschlagen sind.

Noch weitgehend offen ist die Frage, wie sich die Betroffenen (Arbeitskräfte bzw. Unternehmen) nach Auslaufen der in allen Fällen befristeten Einkommensbeihilfen bzw. Lohnkostenzuschüsse verhalten werden. Im besten Fall wird der Wegfall einer Einkommensbeihilfe durch eine entsprechende Erhöhung des Lohnes (oder – bei Teilzeitbeschäftigung – durch eine Aufstockung der Arbeitszeit) im Betrieb kompensiert.²⁹ Bei Gewährung eines Lohnkostenzuschusses an das Unternehmen stellt sich die Frage, ob dieses bereit ist, den entsprechenden Arbeitsplatz überhaupt zu erhalten und auch weiterhin mit der betreffenden Person zu besetzen.

²⁹ Beim Einstiegsgeld in Baden-Württemberg waren im Frühjahr 2001 von 71 Personen zwei Drittel nach Auslaufen der Förderung weiter auf Sozialhilfe angewiesen, aber mit wenigen Ausnahmen auch weiterhin erwerbstätig (vgl. Dann et al. 2001: 71ff.). Für die Modellprojekte zur Erprobung des § 18 Absatz 5 BSHG in NRW liegen demgegenüber noch keine diesbezüglichen Ergebnisse vor. Interessanterweise geht z.B. die Sozialverwaltung der Stadt Köln davon aus, dass die Phase der Gewährung von Einkommensbeihilfen vorrangig genutzt werden sollte, um die Höhe des Bedarfs der Betroffenen abzusenken - z.B. durch den Umzug in eine Wohnung mit geringerer Miete oder eine kostengünstigere Möglichkeit der Kinderbetreuung. In diesem Fall wird der viel zitierte Abstand zwischen dem erzielbaren Einkommen und Transferleistungsansprüchen durch eine Verringerung letzterer vergrößert und nicht durch eine Erhöhung des Verdienstes aus der Erwerbstätigkeit.

4.4.3 Beschäftigtenstruktur

Wie wir bereits ausgeführt haben, werden die Zielgruppen der Modellprojekte und Programme unterschiedlich eng definiert: Während z.B. in den Modellprojekten in NRW ausschließlich formal gering Qualifizierte bzw. Personen, die schon seit mehreren Jahren nicht mehr im erlernten Beruf tätig waren, die Zielgruppe bilden und zudem mindestens 40 % der Beschäftigten zuvor langzeitarbeitslos gewesen sein müssen, ist z.B. die Zielgruppe der Förderung nach dem Mainzer Modell ausschließlich nach dem Haushaltseinkommen, das bei Aufnahme einer gering bezahlten Beschäftigung erzielt wird, definiert. Auch die zunächst recht enge Zielgruppenbeschränkung des SGI-Modells auf formal gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose wurde ab Mai 2001 zugunsten eines maximalen Stundenlohns von 18 DM bzw. 9,20 € aufgegeben, nachdem die Förderzahlen deutlich hinter den Erwartungen zurück geblieben waren.

Offensichtlich hat die Definition der Zielgruppe jedoch einen nicht unerheblichen Einfluss auf die strukturellen Merkmale derjenigen, die von der Förderung tatsächlich profitieren: Während ca. 70 % der in NRW Geförderten nicht über eine abgeschlossene und in Deutschland anerkannte Berufsausbildung verfügen und ca. 60 % zuvor langzeitarbeitslos waren, liegen die Anteile dieser primären Zielgruppen von Kombilohn-Modellen in anderen Programmen deutlich niedriger. So verfügt z.B. jeweils rund die Hälfte der Geförderten sowohl beim Einstiegsgeld in Baden-Württemberg (vgl. Dann et al. 2002) als auch bei CAST über eine abgeschlossene Berufsausbildung. Die Anteile von Langzeitarbeitslosen sind sogar noch deutlich niedriger. Auch die Gruppe der Älteren wird im Rahmen der Modellprojekte kaum erreicht. Inwieweit dies dadurch zu erklären ist, dass die Unternehmen für die Einstellung von Langzeitarbeitslosen und Älteren eher die traditionellen Lohnkostenzuschüsse nach SGB III in Anspruch nehmen oder in den betreffenden Beschäftigungsbereichen generell eher jüngere Arbeitskräfte eingestellt werden, ist noch genauer zu untersuchen.

Vor diesem Hintergrund spricht vieles dafür, dass ein Verzicht auf eine enge Definition der Zielgruppe (z.B. formal gering Qualifizierte) im Ergebnis dazu führt, dass besonders benachteiligte Personen nicht zum Zuge kommen. So hat z.B. die Aufhebung der Beschränkung auf formal gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose im SGI-Modell dazu geführt, dass insbesondere der Anteil der Geförderten ohne Berufsausbildung deutlich gesunken ist. Nicht selten werden in den laufenden Modellprojekten und -programmen also noch nicht einmal überwiegend diejenigen erreicht, die selbst nach einer breiten Definition zur Zielgruppe vom Kombilöhnen gezählt werden.

Nach den bisherigen Erfahrungen liegen die Anteile von Frauen unter den geförderten Beschäftigten in den meisten Modellprojekten vergleichsweise hoch (z.B. beim Mainzer Modell: 64,5 %³⁰; beim Einstiegsgeld in Baden-Württemberg: 77 %). Man mag darüber streiten, ob ein hoher Frauenanteil positiv oder negativ zu bewerten ist. Stellt man vor allem

³⁰ Diese Angabe bezieht sich den Stand in den ursprünglichen Förderregionen vor der bundesweiten Ausweitung (Ende Februar 2002).

die Verbesserung der materiellen Situation der Betroffenen durch die Einkommensbeihilfen in den Mittelpunkt fällt die Bewertung zweifellos positiver aus als unter dem Blickwinkel, dass es um die Besetzung von niedrig entlohnenden Arbeitsplätzen geht, auf denen Frauen ohnehin schon überproportional vertreten sind. Kritisch ist dann vor allem zu sehen, dass die ohnehin schlechteren Verdienstchancen von Frauen auf dem Arbeitsmarkt verfestigt oder sogar verstärkt werden. Letzteres dürfte insbesondere dann der Fall sein, wenn im Zuge einer Subventionierung von Niedriglohnjobs die Löhne im unteren Einkommenssegment deutlich abgesenkt würden, wie dies etwa Teil des ifo-Vorschlages ist. Positiver ist die Begünstigung von Teilzeitbeschäftigung und die höhere Förderung von Personen mit Kindern z.B. im Rahmen des Mainzer Modell zu bewerten, die offenbar allein erziehenden Frauen in besonderem Maße zugute kommt. Ähnliches gilt auch für das Einstiegsgeld. Allerdings ist auch in diesem Kontext die Frage zu stellen, ob man vergleichbare oder sogar bessere Ergebnisse nicht auch erzielt hätte, wenn die aufgebrachten Mittel in eine Verbesserung der Kinderbetreuung investiert worden wären.

4.4.4 Art der Arbeitsverhältnisse

Manche Modellprojekte und -programme beinhalten implizit oder explizit eine Bevorzugung von Teilzeitarbeitsplätzen, indem die Fördergrenzen sich nicht auf eine bestimmte Stundenlohnhöhe (wie z.B. beim SGI-Modell), sondern auf ein maximal zu erzielendes monatliches Arbeits- oder Haushaltseinkommen beziehen. Vor diesem Hintergrund ist es wenig überraschend, dass z.B. beim Mainzer Modell zu etwa zwei Dritteln Teilzeitarbeit gefördert wird. Beim Einstiegsgeld in Baden-Württemberg lag der Anteil der Teilzeitbeschäftigung sogar bei 79 % (44 % sozialversicherungspflichtig und 35 % geringfügig) (vgl. Dann et al. 2002: 79).

Die bisherigen Erfahrungen zeigen überdies, dass die Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse im betreffenden Einkommenssegment tendenziell eher gering ist. So sind z.B. von den im Rahmen der NRW-Modellprojekte neu eingestellten 461 Personen 129 oder knapp 28 % zwischenzeitlich bereits wieder entlassen worden oder haben das Arbeitsverhältnis von sich aus wieder beendet. Im Rahmen von CAST wurde sogar mehr als die Hälfte der geförderten Beschäftigungsverhältnisse zwischenzeitlich bereits wieder beendet. Hiermit ist noch nichts über die Gründe der hohen Fluktuation gesagt, die ganz unterschiedlich sein können:

- Auslaufen eines befristeten Arbeitsvertrags;
- arbeitgeberseitige Kündigung wg. mangelnder Eignung oder aus betriebsbedingten Gründen (z.B. gesunkener Personalbedarf);
- beschäftigtenseitige Kündigung (aus persönlichen Gründen, wegen Stellenwechsels etc.).

Genauere Angaben zur Relevanz dieser unterschiedlichen Gründen liegen uns nur für einige der NRW-Modellprojekte vor, in denen die mangelnde Eignung bzw. Leistung der Beschäftigten nach Angaben der Projektverantwortlichen die größte Rolle spielte. Ganz generell ist darüber hinaus davon auszugehen, dass in den Beschäftigungsbereichen, in denen die

Betreffenden einen Arbeitsplatz finden, befristete Arbeitsverhältnisse einen großen Stellenwert haben und die Fluktuation tendenziell höher ist als in anderen Arbeitsmarktsegmenten.

Die Einsatzbereiche der im Rahmen von Kombilohn-Modellprojekten Beschäftigten betreffen weit überwiegend Dienstleistungstätigkeiten – allerdings mit recht breiter Streuung.³¹ Gewisse Häufungen sind im Handel, in der Gastronomie und im Reinigungsbereich erkennbar, was angesichts der Lohnstrukturen in diesen Bereichen wenig überraschend ist. Beim PLUSLohn in Duisburg entfällt die überwiegende Mehrheit der Arbeitsaufnahmen auf Zeitarbeit, und auch im Rahmen von CAST ist hier eine gewisse Häufung erkennbar.³²

4.4.5 Flankierende Maßnahmen

Ohne flankierende Maßnahmen werden mit Kombilohn-Modellen offenbar nur die eher arbeitsmarktnahen Arbeitslosen erreicht, die von heute auf morgen in Beschäftigung vermittelbar und direkt einsetzbar sind. Beratung, vorgeschaltete und beschäftigungsbegleitende Qualifizierung u.ä. sind nur in Einzelfällen vorgesehen. Die meisten Modellprojekte und -programme setzen – wenn überhaupt – auf „training on the job“. In mehreren Modellprojekten in Nordrhein-Westfalen und auch beim SGI-Modell, das in Sachsen und im Saarland umgesetzt wurde, ist eine Qualifizierung allerdings explizit vorgesehen. Verlässliche Aussagen darüber, ob der Erfolg der Modellprojekte (sowohl bezogen auf die erreichten Fallzahlen als auch bezogen auf die Stabilität der Beschäftigung) vom Umfang bzw. der Art der Qualifizierungsanteile beeinflusst wird, lassen sich noch nicht treffen. Zumindest in Nordrhein-Westfalen werden inzwischen allerdings vorgeschaltete Trainingsmaßnahmen von fast allen Modellprojekten als hilfreich und sinnvoll erachtet – teilweise zur verbesserten Rekrutierung von geeigneten Personen, teilweise aber auch, um die Anforderungen der Unternehmen besser erfüllen zu können. Denn diese sind – worauf wir in *Teil 5* noch ausführlich eingehen werden – auch bei vermeintlich „einfachen“ Dienstleistungen oft keineswegs gering.

³¹ Die Tätigkeitsbereiche der NRW-Modellprojekte wurden hier nicht einbezogen, da es sich bis auf wenige Ausnahmen um Förderkonzepte handelt, die von vorneherein auf bestimmte Dienstleistungsbereiche konzentriert waren. Beim Modellprojekt zur Erprobung des § 18 Absatz 5 BSHG der Stadt Köln haben wir eine breite Streuung festgestellt, die sich auch deutlich von der Verteilung beim Einstiegsgeld unterschied. So entfielen z.B. nur 15 von 81 Förderfällen auf Arbeitsstellen im Handel und in der Gastronomie und nur 6 auf Zeitarbeit. Vgl. Czommer/Weinkopf 2002a: 99.

³² Die Förderung von Zeitarbeitsverhältnissen durch Kombilöhne erscheint u.E. nicht unproblematisch, weil nur sehr wenige Unternehmen in diesem Bereich tarifgebunden sind und nach vorliegenden Informationen die Löhne von Zeitarbeitskräften überdies um etwa 40 % unter dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt liegen. Hinzu kommt, dass sich Zeitarbeitseinsätze nach wie vor zu etwa 4/5 auf gewerbliche Tätigkeiten konzentrieren, was der Zielsetzung, die Dienstleistungsbeschäftigung in Deutschland auszuweiten, widerspricht.

4.4.6 Zusammenfassung

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Zahl der Förderfälle in allen Modellprojekten und -programmen bislang durchgängig eher niedrig und zudem meist hinter den Erwartungen zurück geblieben ist, obwohl Mitnahmeeffekte auf beiden Seiten (Arbeitskräfte und Unternehmen) keineswegs auszuschließen sind. Darüber hinaus werden im Rahmen der Modellprojekte bislang offenbar eher die arbeitsmarktnäheren Arbeitslosen und Sozialhilfebeziehenden erreicht. Menschen mit langer Arbeitslosigkeit, gesundheitlichen Einschränkungen, Sucht- oder Persönlichkeitsproblemen sowie Ältere bzw. diejenigen mit mehreren vermittlungshemmenden Merkmalen bleiben tendenziell ausgeschlossen (vgl. auch Kirchmann/Spermann/Volkert 2000: 18), weil sie ohne ergänzende Maßnahmen i.d.R. nicht direkt einsatzfähig sind bzw. weil sie den Anforderungen der Unternehmen generell nicht entsprechen. In Frage zu stellen ist nach den bisherigen Erfahrungen auch die Behauptung, dass von Kombilöhnen vor allem formal gering Qualifizierte profitieren: Ohne eine explizite Beschränkung der Förderung auf diese Zielgruppe werden offenbar in größerem Umfang auch formal qualifizierte Personen erreicht, die oftmals noch nicht einmal länger zuvor länger arbeitslos waren und vor diesem Hintergrund auch nicht zu den erweiterten Zielgruppen von Kombilöhnen zählen.

5 Die Mär von den „einfachen“ Dienstleistungen

Ein zentrales Manko der bisherigen Debatte über Kombilöhne bzw. die Ausweitung der Beschäftigung von gering Qualifizierten besteht darin, dass in fast allen Vorschlägen implizit oder explizit unterstellt wird, dass es sich bei den zu schaffenden bzw. zu besetzenden Arbeitsplätzen mit niedriger Entlohnung um „einfache“ Tätigkeiten handele. Beispielhaft werden Beschäftigungsfelder genannt, in denen zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden könnten – z.B. Handel, Gastgewerbe, Private Haushalte, Heime (vgl. Hoffmann/Walwei 1999: 6); aber diese Ausführungen bleiben häufig auf einer sehr allgemeinen Ebene. Meist wird allein auf die vergleichsweise niedrige Produktivität in diesen Tätigkeiten bzw. auf eine geringe Zahlungsbereitschaft der Kund/innen für die betreffenden Dienstleistungen Bezug genommen; mitunter sogar lediglich darauf, dass die Beschäftigungsanteile in den entsprechenden Segmenten geringer sind als in anderen Ländern wie z.B. in den USA (vgl. z.B. Klös 1997).

Dabei wird oftmals implizit oder explizit unterstellt, dass in vielen Dienstleistungsbereichen keine besonderen Qualifikationen für die Ausübung solcher Tätigkeiten erforderlich seien und die Arbeitsplätze daher mit gering qualifizierten Personen ohne besondere Vorerfahrung besetzt werden könnten. Ein Abgleich mit den üblichen Qualifikationsanforderungen der jeweiligen Unternehmen, den Besonderheiten der Tätigkeiten und Entwicklungen in diesen Arbeitsbereichen erfolgt demgegenüber nicht. Im Folgenden soll diese Lücke ein Stück weit geschlossen werden, wobei Bezug auf Ergebnisse aus mehreren branchenbezogenen Projekten, die am Institut Arbeit und Technik in den vergangenen Jahren durchgeführt

worden sind, genommen wird (5.2). Vorab werden einige allgemeine Besonderheiten von Dienstleistungsarbeit skizziert (5.1).

5.1 Besonderheiten von Dienstleistungsarbeit

Dienstleistungsarbeit zeichnet sich im Vergleich zu vielen gewerblichen Tätigkeiten tendenziell durch folgende Besonderheiten aus:

- Die Betriebszeiten sind häufig länger als in anderen Arbeitsbereichen, was oft mit hohen Anforderungen an die zeitliche Flexibilität der Beschäftigten einher geht.
- Die Arbeit wird häufig im direkten Kontakt mit Kund/innen erbracht. In der sozialwissenschaftlichen Literatur wird dies in den vergangenen Jahren als „interaktive Dienstleistungsarbeit“ oder als „Arbeit an der Kundenschnittstelle“ („frontline work“) bezeichnet. Charakteristisch ist u.a., dass die Kompetenz und das Verhalten der einzelnen Beschäftigten in starkem Maße die Qualität der Dienstleistungen prägen und Vorgesetzte hierauf nur begrenzt Einfluss nehmen können.
- Damit einher gehen hohe Anforderungen an die Selbständigkeit der Beschäftigten. Die Arbeit wird i.d.R. nicht unter ständiger Aufsicht und Kontrolle von Vorgesetzten vollbracht, sondern oftmals sogar „ambulant“ – z.B. in Privathaushalten (z.B. Haushaltsreinigung, Betreuung und Pflege hilfebedürftiger Personen). Zeitarbeitskräfte werden zwar i.d.R. in Betrieben eingesetzt, sind aber naturgemäß häufig damit konfrontiert, dass die Einsatzbetriebe wechseln und sie sich rasch an die jeweiligen betrieblichen Strukturen und Bedingungen anpassen müssen.
- Um auf Kundenwünsche (bzw. im Fall der Zeitarbeit) auf unterschiedliche Arbeitsstrukturen und -anforderungen) flexibel und kompetent reagieren zu können, müssen die Beschäftigten ein hohes Maß an Kommunikationsfähigkeit und Flexibilität sowie Problemlösungskompetenz aufweisen.
- Dienstleistungsarbeit erfordert darüber hinaus häufig ein gewisses Maß an körperlicher Fitness (z.B. das lange Stehen in Verkaufsberufen, das Heben und Tragen schwerer Gegenstände bei der Auslieferung von Waren oder bei Lagerarbeiten, das Heben von Alten und Kranken in der Pflege, das lange Sitzen und die hohe psychische Belastung in Call Centern).

5.2 Anforderungen in ausgewählten Dienstleistungsbereichen

Anknüpfend an die allgemeinen Besonderheiten von Dienstleistungsarbeit werden im Folgenden die konkreten Bedingungen und Anforderungen in den Bereichen haushaltsbezogene Dienstleistungen, Handel, Zeitarbeit und Call Center, die jeweils spezifische Besonderheiten aufweisen, skizziert.

5.2.1 Haushaltsbezogene Dienstleistungen

Wenngleich auf dem Schwarzmarkt im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen viele Personen mit geringer formaler Qualifikation arbeiten, kann hieraus nicht unmittelbar geschlossen werden, dass dies auch bei regulärer Beschäftigung in Privathaushalten oder gar bei einer professionelleren Organisation solcher Dienstleistungen übertragen werden, wie die Erfahrungen mit Ansätzen zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze in diesem Bereich (Dienstleistungspools) zeigen (vgl. ausführlich Bittner/Weinkopf 2002): So betonen etwa die Verantwortlichen des Modellprojektes Picco Bella gGmbH in Aachen, die Beschäftigung nicht nur in Privathaushalten, sondern auch in den Bereichen „Gebäudereinigung“ und „Wäscherei“ organisieren, dass die Arbeit im Bereich der Privathaushalte die höchsten Anforderungen stellt und daher auch nur wenige Teilnehmerinnen aus den Qualifizierungsmaßnahmen für diese Tätigkeit geeignet sind. Hieran lässt sich gut verdeutlichen, warum haushaltsbezogene Dienstleistungen keinesfalls geringe Qualifikationsanforderungen stellen. Denn im Gegensatz zu Einfacharbeitsplätzen im gewerblichen Sektor und eben auch in den genannten Tätigkeiten in der Gebäudereinigung und Wäscherei, die i.d.R. in betrieblichen Zusammenhängen und unter ständiger Anleitung ausgeübt werden, werden Dienstleistungen für Privathaushalte dezentral und „ambulant“ erbracht.

Eine professionelle Erbringung solcher Dienste erfordert sowohl fachliche Qualifikationen als auch soziale Kompetenzen und eine „Dienstleistungsorientierung“, die nicht ohne weiteres vorausgesetzt werden können. Hinzu kommt, dass die Bereitschaft, in diesem Bereich zu arbeiten, relativ gering ist. Dies liegt sowohl am schlechten Image solcher Tätigkeiten als auch an der vergleichsweise geringen Entlohnung und der oftmals körperlich anstrengenden Arbeit mit wechselnden Arbeitsorten. Gleichzeitig sind die Qualitätsanforderungen der Kund/innen hoch, wenn deutlich höhere Preise als auf dem Schwarzmarkt gefordert werden. Die Erfahrungen der Dienstleistungspools zeigen, dass im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen in gewissem Umfang auch formal gering Qualifizierte integriert werden können – aber nur, wenn vorgeschaltete und beschäftigungsbegleitende Qualifizierung durchgeführt wird.

5.2.2 Handel

Die Einzelhandelsbranche unterliegt in Deutschland einem besonders hohen Preiswettbewerb, der sich auch in dem Bestreben der Unternehmen niederschlägt, die Personalkosten möglichst knapp zu halten. Viele Unternehmen versuchen, dies zu realisieren, indem der Personaleinsatz möglichst eng an die erwarteten Schwankungen der Kundenfrequenzen angepasst wird. Dies geht häufig einher mit einer Zergliederung von Tätigkeiten (Trennung von Kassieren, Beratung und Verkauf, Regalpflege etc.) und einer Fragmentierung von Arbeitszeiten (bis hin zu einer verstärkten Nutzung geringfügiger Beschäftigung).

Im Prinzip bietet die Aufgliederung früher oftmals integrierter Tätigkeiten gute Voraussetzungen für den Einsatz gering qualifizierter Arbeitskräfte, da jeweils nur die speziellen Anforderungen einer Tätigkeit erfüllt werden müssen. Allerdings sind die Anforderungen der Unternehmen an die Arbeitskräfte gleichzeitig keineswegs gering. So werden insbesondere im Beratungs- und Verkaufsbereich vergleichsweise hohe Anforderungen an die soziale

Kompetenz und Kommunikationsfähigkeit der Beschäftigten gestellt, weil hier ein direkter Kontakt mit den Kund/innen üblich ist. Großer Wert wird weiterhin auf eine gepflegte Erscheinung und gute Umgangsformen gelegt. Zudem wird oftmals erwartet, dass die Beschäftigten ähnliche Merkmale aufweisen wie die jeweiligen Kundengruppen, mit denen sie in erster Linie umgehen müssen: Handelt es sich z.B. vorrangig um modebewusste Jugendliche, so wird auch das Verkaufspersonal häufig aus dieser Personengruppe rekrutiert.

Obwohl eine abgeschlossene Berufsausbildung im Handel keine zentrale Einstellungs-voraussetzung ist, klagen die Unternehmen im Handel häufig über Schwierigkeiten, geeignetes Personal zu finden. Da neben den Preisen in zunehmenden Maße auch Kundenorientierung und Servicequalität als wichtige Wettbewerbsfaktoren angesehen werden, ist mit weiter steigenden Anforderungen an das Personal im Handel zu rechnen. Selbst Aushilfspersonal rekrutieren viele Handelunternehmen bevorzugt aus den Personengruppen der Studierenden, Schülerinnen und Schülern sowie Frauen mit Familienpflichten, die idealer Weise bereits über einschlägige Branchenerfahrungen verfügen. Ähnliche Bedingungen finden sich auch in der Gastronomie und im Hotelgewerbe.

5.2.3 Zeitarbeit

Wenngleich Zeitarbeit eine Dienstleistungsbranche ist, weist dieser Arbeitsbereich im Vergleich zu den anderen hier betrachteten Tätigkeitsbereichen eine Besonderheit auf: Denn die Einsatzbereiche von Zeitarbeitskräften liegen nach wie vor überwiegend im gewerblichen Bereich. Etwa 80 % der Arbeitseinsätze entfallen auf Unternehmen des gewerblichen Sektors. Vor diesem Hintergrund gelten die eingangs formulierten Besonderheiten von Dienstleistungsarbeit für die Zeitarbeitsbranche nur begrenzt. Hier kommt allerdings eine andere Besonderheit zum Tragen: Die Betroffenen sind häufig damit konfrontiert, dass sie in wechselnden Betrieben eingesetzt werden und daher in der Lage sein müssen, sich rasch und flexibel ganz unterschiedlichen Bedingungen und Anforderungen anzupassen.

Wenngleich der Einsatz von Zeitarbeitskräften zu einem nicht unerheblichen Anteil im Bereich an- und ungelerner Tätigkeiten erfolgt, bedeutet dies keineswegs automatisch, dass formal gering Qualifizierte in der Zeitarbeit besonders gute Beschäftigungschancen hätten. Vielmehr erfolgen die Arbeitseinsätze oftmals unterhalb der vorhandenen Qualifikation. Angaben zum Anteil der formal gering Qualifizierten unter den Zeitarbeitskräften in Deutschland liegen leider nicht vor. Einen Hinweis darauf, dass dieser vermutlich eher gering ist, liefern die Erfahrungen der START Zeitarbeit NRW GmbH, die sich auf die Wiedereingliederung von Arbeitslosen durch Arbeitnehmerüberlassung spezialisiert hat und einen hohen Anteil von Beschäftigten aus dem Kreis der so genannten schwer vermittelbaren Arbeitslosen anstrebt: Selbst in dieser besonderen Konstellation lag der Anteil der formal gering Qualifizierten im Durchschnitt der Jahre 1995 bis 1999 nur bei 14 % (vgl. Vanselow/Weinkopf 2000), wobei allerdings zu berücksichtigen ist, dass manche Personen aus dieser Zielgruppe auch als Langzeitarbeitslose in die Zählungen eingegangen sein dürften.

5.2.4 Call Center

Call Center werden zwar selten explizit als Beschäftigungsbereich für gering Qualifizierte genannt, weisen aber zumindest in Teilbereichen Lohnstrukturen auf, die sich mit den Einkommenssegmenten decken, die bei der Erprobung von Kombilöhnen oftmals relevant sind. So lagen z.B. die niedrigsten Stundenlöhne für neu eingestellte Agents in den 18 Call Centern, die an einem Forschungsprojekt des IAT beteiligt waren, bei etwa 6 € (vgl. Bittner/Schietinger/Weinkopf 2002) und damit deutlich unter der Grenze von 9,20 €, bis zu der z.B. eine Förderung nach dem SGI-Modell möglich war.

Ähnlich wie der Handel sind auch Call Center mit starken Schwankungen des Arbeitsanfalls konfrontiert und versuchen in vielen Fällen, diese mittels eines möglichst flexiblen Arbeitsansatzes kostengünstig zu bewältigen. Anders als im Handel ist ein Großteil der Beschäftigten mit nur einer Tätigkeit befasst – der Bearbeitung telefonischer Kundenkontakte, so dass fast alle Beschäftigten im direkten Kontakt mit Kund/innen arbeiten. Die Qualität der Dienstleistungen wird in sehr hohem Maße durch die Kompetenz, Qualifikation und das Verhalten des Personals bestimmt, weswegen viele Unternehmen überdurchschnittlich stark in Maßnahmen der Personalentwicklung investieren.

Wenngleich die Call Center-Betreiber/innen oftmals bekunden, dass weniger fachliche Qualifikationen als vielmehr soziale Kompetenzen für die Arbeit von höchster Bedeutung sind, haben wir in unserem Projekt festgestellt, dass in den beteiligten Call Centern der Anteil von Beschäftigten mit abgeschlossener Berufsausbildung mit 93 % extrem hoch war. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass soziale Kompetenzen und formale Qualifikation Hand in Hand gehen und eine abgeschlossene Berufsausbildung für die Unternehmen zumindest ein Hilfskriterium bei Einstellungsentscheidungen ist, aus dem auf soziale Kompetenz geschlossen wird (vgl. Bittner/Schietinger/Weinkopf 2002).

Künftig ist mit einer Zunahme eher komplexerer und qualifizierterer Dienste in Call Centern zu rechnen, da einfache Dienste wie die Rufnummernauskunft oder Bestellannahme zunehmend automatisiert bzw. an die Kund/innen delegiert werden (Internet). Vor diesem Hintergrund ist mit weiter steigenden Anforderungen an die Beschäftigten insbesondere auch hinsichtlich ihrer fachlichen Qualifikationen zu rechnen (vgl. ausführlicher Weinkopf 2002b).

5.3 Fazit

Auch wenn sowohl in politischen Debatten als auch in wissenschaftlichen Veröffentlichungen sehr häufig auf die vermeintlichen „Einfacharbeitsplätze“ im Dienstleistungsbereich Bezug genommen wird, stellt sich bei genauerer Betrachtung der Anforderungen und Entwicklungen in solchen Tätigkeitsbereichen die Frage, ob es überhaupt noch Arbeitsplätze ohne besondere Qualifikationsanforderungen gibt. Vielmehr stellen auch die so genannten „Einfacharbeitsplätze“ im Dienstleistungssektor fast durchgängig zumindest hohe Anforderungen an die soziale Kompetenz, was u.a. damit zusammen hängt, dass die Dienstleistungen oftmals im direkten Kontakt mit Kund/innen erbracht werden und die Beschäftigten sehr flexibel und kompetent auf ganz unterschiedliche Erwartungen reagieren können müssen. Sozialkompetenz entwickelt sich aber nicht losgelöst von fachlichen Kenntnissen, sondern steht in einem engen Zusammenhang mit diesen. Wer fachlich kompetent ist, kann tendenziell auch souveräner mit unterschiedlichen Situationen und Erwartungen umgehen.

Überdies ist augenscheinlich, dass gerade bei Tätigkeiten wie personen- und haushaltsbezogenen Dienstleistungen, die traditionell überwiegend von Frauen geleistet werden, oftmals pauschal geringe Qualifikationsanforderungen unterstellt werden. Dies steht in der Tradition der Geringschätzung von Fähigkeiten, die vielfach als typisch weiblich bezeichnet werden.³³ Diesen wird oftmals eine besondere Fachlichkeit abgesprochen. Tatsächlich geht es aber bei solchen Tätigkeiten nicht allein um die Verrichtung einfacher standardisierter Arbeitsschritte, sondern „in der personenbezogenen Dienstleistungsarbeit hat man es immer auch mit dem Ineinandergreifen und dem Verwobensein von gesundheitlicher Befindlichkeit mit sozialen, seelischen und geistigen Bedürfnissen von Personen zu tun, man geht mit sehr unterschiedlich ausgeprägten Persönlichkeiten um und muß höchst komplexe, stark ambivalente Situationen bewältigen. (...) Es gibt hier nur sehr wenige feste Regeln, wie vorzugehen ist, statt dessen aber die hohe Anforderung an die Berufsangehörigen, ihr Vorgehen ständig der neuen und wechselnden Situation anzupassen, es immer wieder fachlich begründet zu individualisieren, d.h. flexibel so zu gestalten, wie es jetzt, zu diesem Zeitpunkt und an dieser Stelle diesem einen Menschen gegenüber angemessen ist.“ (Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen 1998: 142)

Insgesamt erscheint es aus unserer Sicht dringend geboten, Abschied zu nehmen von der Illusion, dass vermeintlich einfache Dienstleistungstätigkeiten generell nur geringe Qualifikationsanforderungen beinhalten. Wie die Ergebnisse aus dem Einzelhandel und aus Call Centern zeigen, legen Personalverantwortliche zwar nach eigenem Bekunden oftmals wenig Wert darauf, dass Bewerber/innen über eine abgeschlossene einschlägige Berufsausbildung verfügen. Gleichzeitig wird jedoch vielfach ein Mangel an geeignetem Personal beklagt. Die „Eignung“ wird dabei vorrangig an dem Vorhandensein sozialer Kompetenzen, Flexibilität,

³³ Sehr plastische Beispiele für eine geringere Bewertung von frauentypischen Tätigkeiten bei vergleichbaren formalen Anforderungen innerhalb derselben Tarifverträge beinhaltet der Infobrief „Frau geht vor“ 2/2002 des DGB: So lag z.B. das Grundentgelt bei einfachen kaufmännischen Tätigkeiten in der Papier, Pappe und Kunststoff verarbeitenden Industrie im Jahr 2000 um 177 DM pro Monat niedriger als bei vergleichbaren technischen Tätigkeiten, die überwiegend von Männern geleistet werden. Nach sechs Jahren betrug der Unterschied sogar 423 DM (vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund 2002: 10).

Kommunikationsfähigkeit sowie Kunden- oder Serviceorientierung festgemacht. Teilweise spielen darüber hinaus Anforderungen wie eine „angenehme Telefonstimme“ (Call Center) oder ein „ansprechendes“ Äußeres (Handel, Gastronomie) eine wichtige Rolle.

Diese eher aus der qualitativen Analyse der betrieblichen Arbeitsabläufe und Personalanforderungen gewonnenen Einschätzungen werden auch durch Ergebnisse aus ganz anderen Bereichen gestützt: So wurden im Rahmen des IAB-Betriebspanels im Jahre 1993 Unternehmen einmalig nach den Gründen befragt, warum ein Arbeitsvertrag nicht zustande gekommen war. Im Bereich der un- und angelernten Arbeiter/innen nannten die Betriebe zu 66 % mangelnde Eignung der Persönlichkeit der Bewerber/innen, während diese Begründung bei Facharbeiter/innen nur von 31 % der Betriebe angeführt wurde (vgl. Christensen 2001: 511).

Die Entwicklung einer adäquaten bildungs- und arbeitsmarktpolitischen Strategie, um auf die zunehmende Bedeutung der sozialen Kompetenzen insbesondere, aber nicht nur bei der Deckung des Personalbedarfs im Bereich interaktiver Dienstleistungen zu reagieren, steht aus unserer Sicht noch aus. Es ist nicht unumstritten, inwieweit soziale Kompetenzen im Rahmen von Qualifizierungsmaßnahmen erfolgreich vermittelbar sind und ob dies überhaupt unabhängig vom Erwerb fachlicher Kenntnisse und Fähigkeiten möglich ist.

Viele Unternehmen im Dienstleistungsbereich behelfen sich bei ihrer Personalrekrutierung offenbar durch das Ausweichen auf andere Personengruppen, als auf (Langzeit-)Arbeitslose und/oder formal gering Qualifizierte zurück zu greifen. Dies betrifft z.B. Schüler/innen und Studierende, deren Erwerbstätigkeit in Deutschland in den vergangenen Jahren stark zugenommen hat: Während im Jahr 1995 erst 361.000 Schüler/innen und Studierende erwerbstätig waren, stieg diese Zahl bis zum Jahr 2000 auf 682.000 an, was einer Steigerung um 89 % entspricht (vgl. Voss-Dahm 2002: 2). Ein Großteil der Beschäftigung dieser Gruppen konzentriert sich auf Dienstleistungstätigkeiten z.B. im Handel, in der Gastronomie, im Verlags- und Druckgewerbe und in der Gebäudereinigung sowie bei Studierenden zusätzlich auch auf das Gesundheits- und Sozialwesen sowie auf Erziehung und Unterricht. Befragt nach den Gründen für die Attraktivität von Studierenden als Personal im Einzelhandel benannten Verantwortliche aus dem Personalmanagement folgende Aspekte (vgl. Lehndorff 2001):

- rasche Auffassungsgabe bezogen auf betriebliche Abläufe und elektronische Systeme;
- Kommunikations- und Teamfähigkeit;
- Einsetzbarkeit zu Zeiten (Abend und Wochenende), in denen andere Gruppen wie z.B. Frauen mit Kindern kaum verfügbar sind.

Ähnliches dürfte auch für manche Call Center gelten, die zumindest in einigen Sparten wie z.B. dem Direct Banking oder dem EDV-Support und der Annahme von Bestellungen offenbar in recht hohem Maße auf die Beschäftigung von Studierenden setzen.³⁴

Neben den genannten Gründen dürfte in vielen Bereichen auch die körperliche Fitness und Belastbarkeit von den typischerweise sehr jungen Schüler/innen und Studierenden eine große Rolle spielen. Dies betrifft insbesondere Tätigkeiten, die mit einseitigen physischen Belastungen wie dem Transport schwerer Gegenstände, langem Stehen u.ä. verbunden sind, wie dies z.B. in der Gastronomie häufig der Fall ist.

Eine weitere Personengruppe, auf die Unternehmen zumindest in manchen Bereichen, in denen verbale Kommunikation nicht so wichtig ist, alternativ zu Langzeitarbeitslosen und formal gering Qualifizierten teilweise zurück greifen wird, sind Migrant/innen. Diese verfügen zwar oftmals über formale Abschlüsse aus ihrem Herkunftsland, die sie aber in Deutschland oft nicht adäquat verwerten können. U.a. aufgrund dessen und möglicherweise schwieriger Bedingungen beim Zuzug nach und bei der Eingewöhnung in Deutschland verfügen sie jedoch über soziale Kompetenzen, die z.B. in der Gebäudereinigung vielfach genutzt werden.

Insgesamt spricht vieles dafür, dass die Aufnahmefähigkeit des Dienstleistungssektors für die im Mittelpunkt der Debatten um Kombilöhne stehenden Zielgruppen oft *überschätzt* wird. Völlig *unterschätzt* werden demgegenüber die physischen, sozialen und oftmals auch fachlichen Anforderungen an das Personal in den vermeintlich „einfachen“ Dienstleistungsbereichen.

6 Schlussfolgerungen und Alternativen

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass die Arbeitsmarktsituation von formal gering Qualifizierten zweifellos schwierig ist. Gleichzeitig ist aber auch deutlich geworden, dass neben der fehlenden formalen Qualifikation eine Reihe weiterer Faktoren die konkreten Chancen auf dem Arbeitsmarkt beeinflussen. Ebenso werden die Chancen von Arbeitslosen auf eine erfolgreiche Wiedereingliederung in Beschäftigung keineswegs allein durch ihre formale Qualifikation bestimmt. Neben den schulischen Abschlüssen spielen vielmehr z.B. auch das Alter, die Nationalität und das Geschlecht sowie ggf. bestehende gesundheitliche Beeinträchtigungen eine Rolle.

In den aktuellen Debatten wird oftmals pauschal unterstellt, dass durch höhere Arbeitsanreize für bislang nicht erwerbstätige Personen (durch die Zahlung von Einkommensbeihilfen und/oder durch die Absenkung von Sozialleistungen) die Besetzung offener Stellen im

³⁴ In einem vom IAT in Kooperation mit der Unternehmensberatung B+S durchgeführten Projekt, an dem 18 Call Center aus verschiedenen Bereichen beteiligt waren, lag der Anteil der Studierenden bei 17 % und damit eher niedriger, als häufig angenommen wird. Allerdings verzichteten zehn Call Center gänzlich auf diese Personengruppe, während Studierende bei einigen anderen Unternehmen bis zu 40 % der Beschäftigten stellten (vgl. Bittner/Schietinger/Weinkopf 2002). *Gundtoft/Holtgrewe* (2001) berichten insbesondere für die an ihrer Studie beteiligten Call Center aus dem Bankenbereich sogar von Studierenden-Anteilen von über 50 %.

Niedriglohnbereich erleichtert bzw. sogar zusätzliche Beschäftigung für gering Qualifizierte und andere am Arbeitsmarkt benachteiligte Gruppen geschaffen werden könnte. Die Erfahrungen aus den laufenden Modellprojekten und -programmen zeigen jedoch, dass solche Arbeitsplätze eher selten von den Unternehmen angeboten bzw. den Arbeitsämtern gemeldet werden und dass evtl. auftretende Besetzungsprobleme auch mit den sonstigen Arbeitsbedingungen zusammen hängen können. Dies kann etwa die Unvereinbarkeit von Arbeitszeiten mit der Verfügbarkeit von Kinderbetreuungsmöglichkeiten oder eine schlechte Erreichbarkeit der Arbeitsstellen mit öffentlichen Verkehrsmitteln betreffen. Auch werden die konkreten Anforderungen von Unternehmen im Bereich vermeintlich einfacher Dienstleistungen vielfach völlig unterschätzt. Dies dürfte eine Ursache dafür sein, dass die eigentlichen Zielgruppen von Kombilöhnen im Rahmen der laufenden Modellprojekte nur z.T. erreicht werden.

Vor diesem Hintergrund spricht wenig dafür, dass sich die Arbeitsmarktchancen von gering Qualifizierten, Langzeitarbeitslosen und Sozialhilfebeziehenden durch die Einführung von Kombilöhnen wirklich nachhaltig verbessern ließen. Bei aller Vorsicht aufgrund der bisher erst kurzen Erfahrungen mit Subventionen für Niedriglohnjobs ist festzustellen, dass diese für sich genommen nur wenig Triebkraft für die damit vorrangig angestrebte Ausweitung der Dienstleistungsbeschäftigung in Deutschland zu entwickeln scheinen. Befristete und in ihrer Höhe im Vergleich zu anderen traditionellen Lohnkostenzuschüssen eher bescheidene Subventionen können offenbar zwar ggf. die eine oder andere Einstellung begünstigen, die ansonsten nicht oder jedenfalls nicht zu diesem Zeitpunkt erfolgt wäre. Sie sind aber offensichtlich nicht hinreichend, um die Unternehmen dazu zu veranlassen, in größerem Umfang ansonsten nicht rentabel erscheinende bzw. nicht marktfähige Dienstleistungen anzubieten und in diesem Kontext in größerer Zahl neue Arbeitsplätze zu schaffen. Auch die potenziellen Beschäftigungswirkungen flächendeckender und dauerhafter Subventionen für Niedriglohnjobs sind nach vorliegenden Berechnungen eher gering einzuschätzen. Zudem wären die damit verbundenen Kosten extrem hoch und die Zielgenauigkeit eher gering.

Nach unserer Einschätzung wird insgesamt zu wenig beachtet, dass die Bereitstellung von Arbeitsplätzen für gering Qualifizierte auch eine Frage der Arbeitsorganisation ist: Viele Unternehmen in Deutschland haben in der Vergangenheit tendenziell stark auf eine Erhöhung der internen Flexibilität ihrer Belegschaften gesetzt, was auch eine funktionale Flexibilität, d.h. die Einsetzbarkeit der Arbeitskräfte für verschiedene Tätigkeiten und die Fähigkeit zur gegenseitigen Vertretung beinhaltet. Um im größeren Umfang Arbeitsplätze für formal gering Qualifizierte zu schaffen, müsste diese Art der Arbeitsorganisation ein Stück weit zurück genommen und in den Unternehmen statt dessen wieder auf eine stärkere qualifikations- sowie aufgabenspezifische Arbeitsteilung gesetzt werden. Da sich das Arbeitsvolumen dadurch nicht automatisch erhöht, wäre damit zu rechnen, dass sich hierdurch die Zahl qualifizierter Arbeitsplätze verringern würde. Einen Netto-Zuwachs an Beschäftigung brächte eine solche Strategie nur, wenn statt nicht besetzbarer qualifizierter Arbeitsplätze Stellen mit geringeren Anforderungen geschaffen würden, die problemlos zu besetzen wären. Davon ist aber nicht ohne Weiteres auszugehen.

Die Schaffung und Besetzung von zusätzlichen Arbeitsplätzen im Dienstleistungsbereich wird auch dadurch erschwert, dass selbst zur Erbringung vermeintlich „einfacher“ Dienstleistungen soziale Kompetenzen wie Flexibilität, Selbständigkeit, Kommunikationsfähigkeit, „Dienstleistungsorientierung“ und eine hohe Motivation erforderlich sind. Nach den vorliegenden Erfahrungen fallen hierbei die Anforderungen der Unternehmen und die in der Zielgruppe der arbeitslosen gering Qualifizierten vorhandenen Voraussetzungen oftmals auseinander.

Sowohl die sehr heterogene Struktur der Arbeitslosen als auch die vorliegenden Erfahrungen mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wie auch mit den aktuellen Kombilohn-Modellprojekten sprechen eindeutig dafür, dass es keine einfachen Patentrezepte zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit bzw. zur Erschließung zusätzlicher Beschäftigung gibt, wie dies die Befürworter/innen von flächendeckenden und dauerhaften Subventionen für Niedriglohnjobs oftmals suggerieren. Gleichfalls erscheint es unangebracht, die hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland vorrangig auf Anreizprobleme auf der Seite des Arbeitsangebotes zurückzuführen. Gemessen an den Erwerbswünschen der Bevölkerung besteht vielmehr eindeutig ein Defizit an Beschäftigungsmöglichkeiten, das sich mit den Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik allein nicht beheben lässt.

Aus unserer Sicht sind die Triebkräfte zur Ausweitung der Dienstleistungsbeschäftigung in Deutschland nicht in erster Linie in einer stärkeren Lohndifferenzierung zu suchen. Dynamik zur Expansion der Dienstleistungsbeschäftigung dürfte vielmehr vor allem durch eine Veränderung gesellschaftlicher Strukturen und Arrangements wie z.B. die Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit und durch die steigende Zahl von älteren Menschen und den damit einhergehenden wachsenden Bedarf an entlastenden personen- und haushaltsbezogenen Dienstleistungen entstehen. Auch die Entwicklung neuer Dienstleistungspakete, die qualitativ hochwertige und auf die individuellen Bedürfnisse der jeweiligen Kundinnen und Kunden zugeschnittene Serviceleistungen bündeln, wird hierbei eine wichtige Rolle spielen müssen (vgl. ausführlicher Bosch/Wagner 2002; Weinkopf 2000).

6.1 Schwerpunkt: Bildung

Wenngleich die Diskussion über Ansätze zur Förderung der Beschäftigung von gering Qualifizierten im Bereich von Arbeitsplätzen mit niedriger Entlohnung in den vergangenen Jahren im Zentrum der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Debatte gestanden hat, erscheint überaus fraglich, ob eine Konzentration auf diesen Teilbereich des Arbeitsmarktes wirklich eine nachhaltige Strategie zur Steigerung der Beschäftigung in Deutschland sein kann. Vieles spricht dafür, dass es sich um eine irreführende Sackgasse handelt:

- So wird sich die Zahl von Arbeitsplätzen für Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung nach allen vorliegenden Prognosen in den nächsten Jahren weiter deutlich verringern.

- Neben diesen bereits seit Jahren vorliegenden Projektionen zum künftigen Qualifikationsbedarf auf dem deutschen Arbeitsmarkt zeigen die Entwicklungen in jüngster Zeit noch deutlicher, dass nachhaltige Strategien der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik das gesamte Spektrum des Arbeitsmarktes in den Blick nehmen müssen. Denn bekannter Maßen werden trotz der fast unverändert hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland immer wieder Klagen der Unternehmen über einen Mangel an Fachkräften laut. Auch die offenen Stellen in Deutschland betreffen größtenteils qualifizierte Arbeitsplätze.
- Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass sich die Beschäftigung einzelner Personengruppen nicht isoliert von der Situation auf anderen Qualifikationsstufen entwickelt. So haben sich die Beschäftigungschancen von gering Qualifizierten nicht nur durch den Wegfall von einfachen Arbeitsplätzen in den vergangenen Jahren deutlich verschlechtert, sondern auch dadurch, dass ein Teil dieser Arbeitsplätze von Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung eingenommen worden ist (vgl. Solga 2000).
- Die Integration von unterschiedlichen Tätigkeiten zu ganzheitlichen Arbeitsaufgaben wird zwar oftmals als ein Beitrag zur Modernisierung und Humanisierung der Arbeit angesehen. Solche Strategien haben aber – wie bereits erwähnt – teilweise auch dazu geführt, dass einfache Tätigkeiten in die Arbeit höher qualifizierter Arbeitskräfte integriert worden sind. Dies funktioniert aber nur solange, wie in ausreichender Zahl höher qualifizierte Arbeitskräfte auf dem Arbeitsmarkt verfügbar sind.

Eine nachhaltige Politik zur Verringerung von Problemen auf dem Arbeitsmarkt und zur Steigerung der Beschäftigung in Deutschland muss vor diesem Hintergrund nach unserer Überzeugung die Lösung bildungspolitischer Probleme in den Mittelpunkt stellen. Es ist völlig verkürzt, vor allem über Ansätze zur Förderung von Niedriglohnjobs zu diskutieren. Wenn gleichzeitig Fachkräfte in Deutschland fehlen, so sind sowohl die Politik als auch die Unternehmen gefordert, auch und vor allem Engpässe im Bereich der Bildung und Qualifizierung zu beseitigen. Dies betrifft die berufliche Erstausbildung ebenso wie die schulische und akademische Ausbildung und die Weiterbildung von bereits Beschäftigten bzw. Arbeitslosen.

Die Unternehmen müssen ihre betriebliche Personalpolitik überdenken und an aktuelle Entwicklungen anpassen. Das große Angebot an qualifizierten Arbeitskräften hat in den vergangenen Jahren dazu geführt, dass diese oftmals auch auf einfachen Arbeitsplätzen eingesetzt wurden, was das Arbeitslosigkeitsrisiko formal gering Qualifizierter zusätzlich verschärft hat. Auch die frühzeitige Ausgliederung oftmals gut qualifizierter bzw. zumindest erfahrener älterer Arbeitskräfte, die in den vergangenen Jahren als ein Beitrag zum sozialverträglichen Personalabbau praktiziert worden ist, erweist sich zunehmend als Bumerang (vgl. Knuth 1999). In dem Maße, wie sich das Potenzial junger qualifizierter Arbeitskräfte schon allein aus demographischen Gründen verringert, sind Strategien zur längeren Nutzung von älteren Arbeitskräften erforderlich. In diesem Kontext muss das Konzept des „lebenslangen Lernens“ eine stärkere praktische Bedeutung erlangen. Es reicht zunehmend nicht mehr aus, allein zu Beginn des Berufslebens Qualifikationen (z.B. im Rahmen einer Berufsausbildung) zu

erwerben. Vielmehr erfordern einerseits sich immer rascher wandelnde Qualifikationsanforderungen und andererseits ein künftig notwendigerweise längerer Verbleib im Erwerbsleben eine kontinuierliche Beteiligung an Qualifizierungsmaßnahmen unterschiedlichster Art. Diese können sowohl beschäftigungsbegleitend als auch in Phasen der Nichterwerbstätigkeit absolviert werden.

Neben fachlichen Qualifikationen gewinnen soziale Kompetenzen immer stärker an Bedeutung, ohne dass diesen bereits in allen Bereichen der Schule, Berufsausbildung, des Studiums und der Weiterbildung entsprechende Bedeutung beigemessen würde. Während in manchen Bereichen die Lehrpläne und Ausbildungsgänge bereits entsprechend modernisiert und ergänzt worden sind, fehlen in anderen noch entsprechende Konzepte bzw. sind diese bislang allenfalls in Ansätzen in die Praxis umgesetzt worden. Wie wir bereits in *Teil 5* ausführlich dargestellt haben, sind auch im Bereich vermeintlich einfacher Tätigkeiten solche sozialen Kompetenzen zunehmend gefragt. Nach vorliegenden Erfahrungen sind sie bei der Einstellung von gering Qualifizierten oftmals sogar das entscheidende Kriterium (vgl. z.B. Hövels 2000). Dies ist bei der Ausgestaltung künftiger Qualifizierungsmaßnahmen in verstärktem Maße zu berücksichtigen.

Die weit verbreiteten Argumente, gering Qualifizierte benötigten einerseits keine besonderen Qualifikationen und seien andererseits oftmals ohnehin nicht mehr qualifizierbar, greifen viel zu kurz. Wie in *Teil 2* ausgeführt, kann bei einem Großteil der formal gering Qualifizierten nicht pauschal von einer mangelnden Bildungsfähigkeit ausgegangen werden. Insbesondere bei jüngeren Arbeitslosen spricht vieles dafür, verstärkt in ihre fachliche Qualifizierung zu investieren, sofern hier Defizite bestehen. Da diese mehrheitlich, wie die Ergebnisse von *Reinberg/Walwei* (2000) zeigen, bereits heute meist über eine vergleichsweise gute schulische Ausbildung verfügen, dürften sie größtenteils auch mit entsprechenden Angeboten erreichbar sein. Flexible und modulare Qualifizierungsangebote mit einer starken Praxisorientierung erscheinen geeignet, um die Ausbildungsbereitschaft auf beiden Seiten und die Aufnahmefähigkeit des beruflichen Ausbildungsmarktes deutlich zu erhöhen (vgl. Kloas 1993, 1995). Auch lernschwächere Jugendliche sind mit passgenauen Maßnahmen, wie sowohl die Erfahrungen des Jugendsoforthilfeprogramms des Bundes (vgl. Bundesanstalt für Arbeit 2000) als auch entsprechende Programme einiger Bundesländer (z.B. Bayern und Nordrhein-Westfalen) zeigen, durchaus zu erreichen. Subventionierte Beschäftigung sollte für jüngere gering Qualifizierte eher die Ausnahme darstellen, da sie langfristig falsche Signale setzt und der wirtschaftlichen Dynamik zuwider läuft (vgl. auch Reinberg/Walwei 2000: 23).

Ältere Arbeitslose haben demgegenüber oftmals ungeachtet ihrer formalen Qualifikation besondere Schwierigkeiten, eine neue Stelle zu finden, weil die Unternehmen in Deutschland von einer „Kultur der Altersarbeit“ noch weit entfernt sind. Wenn bei den jüngeren und mittleren Altersjahrgängen verstärkt auf eine Förderung der Aus- und Weiterbildung gesetzt würde, könnten der Angebotsdruck auf eine zweifellos weiterhin sinkende Zahl von Einfacharbeitsplätzen verringert und damit die Beschäftigungschancen älterer Personen mit geringer Qualifikation verbessert werden. Darüber hinaus sind bestehende Anreize zur Ausgliederung älterer Arbeitnehmer/innen abzubauen und Rahmenbedingungen sowie Strategien zu

entwickeln bzw. zu fördern, die auf eine verstärkte Nutzung des Know Hows älterer Beschäftigter setzen.

Ein weiterer wichtiger Bereich, in dem nachhaltige Maßnahmen erforderlich sind, ist die Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie in Deutschland. Es ist sicher kein Zufall, dass die Gruppe der allein erziehenden Frauen z.B. unter denjenigen, die nach dem Mainzer Modell und mit dem Einstiegsgeld bislang gefördert worden sind, stark vertreten war. Die mangelnde Verfügbarkeit von Kinderbetreuungsangeboten, die sowohl flexibel als auch bezahlbar sein müssen, stellt für diese Gruppe vermutlich ein größeres Hemmnis bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit dar als vermeintlich zu geringe Arbeitsanreize. Eine bedarfsgerechte Ausweitung von Betreuungseinrichtungen für Kinder aller Altersstufen und die Ausweitung von Ganztagschulen könnte einen wichtigen Beitrag dazu leisten, sowohl die Rahmenbedingungen der Frauenerwerbstätigkeit zu verbessern als auch die Beschäftigungsmöglichkeiten nicht nur, aber auch und insbesondere für Frauen auszuweiten – und zwar auf allen Qualifikationsebenen.

6.2 Arbeitsmarktpolitische Ansatzpunkte

Auch im Einflussbereich der Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne lassen sich die Wiedereingliederungschancen von formal gering Qualifizierten durchaus verbessern. In einem Bündel von Maßnahmen zur Ausweitung der Beschäftigung in Deutschland kann die Arbeitsmarktpolitik dazu beitragen, offene Stellen schneller zu besetzen und Diskrepanzen zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt in qualitativer Hinsicht zu reduzieren. Hierbei ist aus unserer Sicht eine differenzierte Herangehensweise unabdingbar, die auf eine individuelle Ermittlung der Ansatzpunkte sowie Hemmnisse der Wiedereingliederung der Betroffenen zielt. „Passgenaue Vermittlung“ (vgl. Broer/Schitteck/Seligmann 1999) und eine an den Bedürfnissen und Bedarfen der Unternehmen orientierte Qualifizierung auf allen Stufen sind ebenso unverzichtbar wie maßgeschneiderte Strategien und Angebote für Arbeitslose zur Unterstützung des Weges zurück in das Erwerbsleben. Das Aufstellen individueller Entwicklungs- bzw. Unterstützungspläne und das frühzeitige Erkennen von Problemlagen im Sinne eines „Profiling“ (vgl. z.B. Eberts/O’Leary 1997) sind bereits im Job-AQTIV-Gesetz vorgesehen, was grundsätzlich der richtige Ansatz ist. Allerdings hatten die Arbeitsämter – nicht nur wegen des so genannten „Vermittlungsskandals“ – bislang weder die Zeit noch die Kapazitäten, um den ambitionierten Anspruch des Gesetzes in die Praxis umzusetzen.

Um genauer zu analysieren, welche Faktoren, Umstände oder Defizite bei manchen Arbeitslosen die Chance auf eine unmittelbare Wiedereingliederung in Beschäftigung beeinträchtigen und um individuelle Entwicklungspläne aufzustellen, reichen die vorhandenen personellen Kapazitäten der Arbeitsverwaltung nicht aus. Insofern müssen diese ebenso ausgeweitet werden, wie auch eine verstärkte Einschaltung Dritter erforderlich erscheint. Hierbei können einerseits neuere Ansätze wie das „Talentmarketing“ (vgl. Egle/Bens 2001) umgesetzt werden. Andererseits ist es nach vorliegenden Erfahrungen oft auch geboten,

zunächst Schuldenprobleme zu lösen, gesundheitliche Beeinträchtigungen abzubauen³⁵ oder die Kinderbetreuung (neu) zu organisieren.

Jenseits der Bemühungen zur Beratung und Vermittlung haben sich eine Reihe von arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumenten als hilfreich erwiesen, um die Chancen insbesondere auch von formal gering Qualifizierten auf eine dauerhafte Wiedereingliederung zu erhöhen. Dies betrifft neben Maßnahmen, die Beschäftigung und Qualifizierung kombinieren, z.B. auch die Nutzung der Arbeitnehmerüberlassung als arbeitsmarktpolitisches Instrument, das vor allem dazu beitragen kann, betriebliche Vorurteile zu überwinden (vgl. Vanselow/Weinkopf 2000).

Problematisch wäre es auch, Maßnahmen öffentlich geförderter Beschäftigung gänzlich abzuschaffen, was von vielen gefordert wird, weil die Wiedereingliederungsquoten nach ABM oder SAM vergleichsweise gering sind. Wenngleich die Integration von Arbeitslosen in Beschäftigung zweifellos die zentrale Zielsetzung der Arbeitsmarktpolitik sein muss, benötigt sie jedoch auch weiterhin Fördermöglichkeiten für Personen, die in der aktuellen Arbeitsmarktsituation nicht direkt integrierbar sind – u.a. auch, um deren Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten bzw. zu erhöhen. Öffentlich geförderte Beschäftigung ist die einzige Maßnahme, bei der die Entscheidung, wer beschäftigt wird, nicht allein betrieblichen Kalkülen und Entscheidungskriterien unterworfen wird. Vielmehr haben die Arbeitsämter hier die Möglichkeit, gezielt Arbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen zuzuweisen, die im Rahmen betrieblicher Einstellungsentscheidungen – selbst bei Gewährung von Eingliederungszuschüssen – oftmals keinerlei Chance haben.

Maßnahmeangebote außerhalb von Betrieben werden auch benötigt, um die Arbeitsbereitschaft von Arbeitslosen, bei denen hieran Zweifel bestehen, zu überprüfen. Denn bei einer Nutzung betrieblicher Arbeitskräftegesuche zu diesem Zweck besteht die Gefahr, dass Unternehmen die Vermittlungsleistungen des Arbeitsamtes negativ einschätzen und künftig nicht mehr in Anspruch nehmen. Solche Maßnahmen sollten jedoch sowohl zielgruppenbezogen als auch grundsätzlich zeitlich befristet sein. Sie sind vorrangig auf diejenigen konzentrieren, die z.B. aufgrund ihres Alters tatsächlich kaum andere Chancen haben, und sie müssen überdies eingebettet sein in umfassende Ansätze zur Erhaltung bzw. Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit („employability“) von Arbeitslosen.

Als Alternative zu generellen Kombilöhnen bzw. Subventionen für Niedriglohnjobs bietet es sich überdies an, die Schaffung von Arbeitsplätzen in speziellen Beschäftigungsbereichen bzw. Marktsegmenten zu fördern, in denen reguläre Beschäftigung bislang eher die Ausnahme darstellt. Prominentestes Beispiel ist der Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen, in dem bislang Schwarzarbeit dominiert. Die Entwicklung professioneller Angebote könnte in diesem Bereich zusätzliche reguläre Beschäftigung schaffen, was in den vergangenen Jahren im Rahmen der Modellprojekte von Dienstleistungspools auch durchaus erfolgreich erprobt worden ist. Allerdings lassen sich solche Angebote bislang nicht kostendeckend erbringen, was dafür

³⁵ Praktiker/innen verweisen darauf, dass die Integrationschancen besonders benachteiligter Personen z.B. durch Zahnsanierung teilweise deutlich verbessert werden kann.

spricht, diese finanziell zu unterstützen. Begründet werden kann dies damit, dass in diesem Bereich einerseits zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen und andererseits Unterstützung bei der Bewältigung des Alltags (insbesondere Vereinbarkeit von Beruf und Familie) geboten werden kann (vgl. Weinkopf 1996; Bittner/Strauf/Weinkopf 1999; Bittner/Weinkopf 2000 und 2002). Die Integration von formal gering Qualifizierten ist nach den bislang vorliegenden Erfahrungen in diesem Bereich durchaus möglich, setzt aber voraus, dass sowohl vorgeschaltete als auch beschäftigungsbegleitende Qualifizierung durchgeführt wird.

Abschließend ist festzuhalten, dass durchaus zahlreiche Ansatzpunkte zur Verbesserung der Beschäftigungschancen von formal gering Qualifizierten bestehen. Anders als oftmals behauptet, ist in diesem Kontext jedoch eine genaue Analyse der Faktoren erforderlich, die eine Wiedereingliederung in Beschäftigung bislang verhindert haben. Auch ist kein einzelnes Instrument erkennbar, mit dem die Arbeitsmarktchancen dieser besonderen Problemgruppe auf dem Arbeitsmarkt wirksam und nachhaltig gefördert werden könnte. Vor diesem Hintergrund gibt es keine realistische Alternative zu differenzierten Strategien, die auf bildungspolitische Anstrengungen einerseits und unterschiedliche Instrumente andererseits setzen.

Literaturverzeichnis

- Arbeitsamt Duisburg** (2001): PLUSLohn. Duisburg.
- Becker, Irene** (2002): Frauenerwerbstätigkeit hält Einkommensarmut von Familien in Grenzen. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 71: 126-146.
- Bender, Stefan / Kaltenborn, Bruno / Rudolph, Helmut / Walwei, Ulrich** (1999): Förderung eines Niedriglohnssektors. Die Diagnose stimmt, die Therapie noch nicht. IAB-Werkstattbericht Nr. 6 vom 14. Juni 1999. Nürnberg.
- Bender, Stefan / Rudolph, Helmut** (1999): Kosten eines gestaffelten Zuschusses zu den Sozialversicherungsbeiträgen. Simulation des Zuschussbedarfs auf der Basis des Jahreszeitraummaterials der Beschäftigtenstatistik von 1997. IAB-Werkstattbericht Nr. 8 vom 11. Juni 1999. Nürnberg.
- Bittner, Susanne / Dingeldey, Irene / Strauf, Simone / Weinkopf, Claudia** (1998): Für eine Reform der geringfügigen Beschäftigung. Projektbericht des Instituts Arbeit und Technik 1998-02. Gelsenkirchen.
- Bittner, Susanne / Holleder, Alfons / Kaltenborn, Bruno / Rudolph, Helmut / Vanselow, Achim / Weinkopf, Claudia** (2001): Ein Jahr Erfahrungen mit dem arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramm CAST. Forschungsverbund „Evaluierung CAST“. 1. Zwischenbericht von September 2001. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. Forschungsbericht Nr. 290. Berlin.
- Bittner, Susanne / Schietinger, Marc / Weinkopf, Claudia** (2002): Zwischen Kosteneffizienz und Servicequalität – Personalmanagement in Call Centern und im Handel. München/Mering: Hampp.
- Bittner, Susanne / Strauf, Simone / Weinkopf, Claudia** (1999): Dienstleistungspools und Vermittlungsagenturen - Ergebnisse einer bundesweiten Befragung. Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik 1999-05. Gelsenkirchen.
- Bittner, Susanne / Vanselow, Achim / Weinkopf, Claudia** (2001): Das arbeitsmarktpolitische Sonderprogramm CAST: Erste Umsetzungserfahrungen. Projektbrief Nr. 2. Forschungsverbund zur Evaluierung von CAST. Gelsenkirchen.
- Bittner, Susanne / Weinkopf, Claudia** (2000): Dienstleistungspools am Scheideweg – Erfahrungen und Perspektiven der Förderung haushaltsbezogener Dienste. In: WSI-Mitteilungen 4: 256-264.
- Bittner, Susanne / Weinkopf, Claudia** (2002): Dienstleistungspools NRW. Haushaltshilfe als professionelle Dienstleistung – Erfahrungen und Perspektiven. Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung im Auftrag des Ministeriums für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- Bosch, Gerhard / Wagner, Alexandra** (2002): Nachhaltige Dienstleistungspolitik. In: Bosch, Gerhard / Henricke, Peter / Hilbert, Josef / Kritoff, Kora / Scherhorn, Gerhard (Hrsg.): Die Zukunft von Dienstleistungen. Ihre Auswirkung auf Arbeit, Umwelt und Lebensqualität. Frankfurt/New York: Campus (im Erscheinen).
- Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia** (2000): Niedriglöhne oder Innovation – ein Beitrag zur aktuellen Debatte über die Zukunft der Erwerbsarbeit. In: Schupp, Jürgen / Solga, Heike (Hrsg.): Niedrig entlohnt = niedrig qualifiziert? Chancen und Risiken eines Niedriglohnssektors in Deutschland. Beiträge der Konferenz in Berlin am 11./12. Mai 2000. CD-Rom. Berlin.
- Broer, Wicher / Schitteck, Frank / Seligmann, Martin** (1999): Passgenaue Vermittlung von Arbeitslosen. Arbeitspapiere der G.I.B. Nr. 7. Bottrop.
- Bundesanstalt für Arbeit** (2001): Arbeitsmarkt 2000. Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit. 49. Jahrgang, Sondernummer. Nürnberg, 28. Juni 2001. Nürnberg.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie** (2002): Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit. BMWi-Materialien Nr. 512. Berlin.
- Buslei, Hermann / Steiner, Viktor** (1999): Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich. Schriftenreihe des ZEW. Band 42. Baden-Baden: Nomos.
- Christensen, Björn** (2001): Mismatch-Arbeitslosigkeit unter Geringqualifizierten. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 4: 506-514.

- Czommer, Lars / Weinkopf, Claudia** (2001): Erster Zwischenbericht der wissenschaftlichen Begleitung der Modellprojekte zur Förderung der Beschäftigung von Geringqualifizierten im Rahmen des Bündnis für Arbeit NRW. Kurzfassung. Gelsenkirchen.
- Czommer, Lars / Weinkopf, Claudia** (2002a): Modellprojekte zur Erprobung des § 18 Absatz 5 BSHG in Nordrhein-Westfalen. In: Dann, Sabine / Kirchmann, Andrea / Spermann, Alexander / Volkert, Jürgen (Hrsg.): Kombi-Einkommen – Ein Weg aus der Sozialhilfe? Baden-Baden. Nomos: 87-105.
- Czommer, Lars / Weinkopf, Claudia** (2002b): Zweiter Zwischenbericht der wissenschaftlichen Begleitung der Modellprojekte zur Förderung der Beschäftigung von gering Qualifizierten im Rahmen des Bündnis für Arbeit NRW. Gelsenkirchen.
- Dann, Sabine / Kirchmann, Andrea / Spermann, Alexander** (2002): Kombi-Einkommen – Ein Königsweg für allein Erziehende? In: Dann, Sabine / Kirchmann, Andrea / Spermann, Alexander / Volkert, Jürgen (Hrsg.): Kombi-Einkommen – Ein Weg aus der Sozialhilfe? Baden-Baden. Nomos: 158-174.
- Dann, Sabine / Kirchmann, Andrea / Spermann, Alexander / Volkert, Jürgen** (2001): Einstiegsgeld in Baden-Württemberg. Zwischenbilanz. Hrsg. vom Sozialministerium Baden-Württemberg. Stuttgart.
- Dann, Sabine / Kirchmann, Andrea / Spermann, Alexander / Volkert, Jürgen** (2002): Das Einstiegsgeld – eine zielgruppenorientierte negative Einkommensteuer: Konzeption, Umsetzung und eine erste Zwischenbilanz nach 15 Monaten in Baden-Württemberg. In: Dann, Sabine / Kirchmann, Andrea / Spermann, Alexander / Volkert, Jürgen (Hrsg.): Kombi-Einkommen – Ein Weg aus der Sozialhilfe? Baden-Baden. Nomos: 67-86.
- Deutscher Gewerkschaftsbund** (2002): Die Fehler liegen im System. Wie funktioniert mittelbare Diskriminierung bei der Lohnfindung. In: Infobrief „Frau geht vor“ 2: 10-11.
- Dostal, Werner / Reinberg, Alexander** (1999): Arbeitslandschaft 2010 – Teil 2. Ungebrochener Trend in die Wissensgesellschaft. IAB-Kurzbericht Nr. 10. Nürnberg.
- Eberts, Randall W. / O’Leary, Christopher J.** (1997): Früherkennung („Profiling“) von Langzeitarbeitslosen und ihre Überweisung in Arbeitsmarktmaßnahmen: Erfahrungen und Lehren aus mehreren Ländern. In: inforMISEP Nr. 60 / Winter 1997: 34-43.
- Egle, Franz / Bens, Walter** (2001): Talentmarketing. Strategien für Job-Search und Selbstvermarktung. Wiesbaden: Gabler.
- Gerster, Florian / Deubel, Ingo** (1999): Arbeit muß sich lohnen! – Mainzer Modell für Beschäftigung und Familienförderung. In: Wirtschaftsdienst 1: 39-43.
- Gundtoft, Lars / Holtgrewe, Ursula** (2000): Call-Center - Rationalisierung im Dilemma. In: Brose, Hanns-Georg (Hg.): Die Reorganisation der Arbeitsgesellschaft. Frankfurt/New York: Campus: 173-203.
- Hartz-Kommission** (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht der Kommission. Berlin.
- Hövels, Ben** (2000): Nuancierte und integrierte Vergesellschaftung. Kompetanzanforderungen, die niederländische Arbeitsgeber an niedrig Ausgebildete stellen. Manuskript zur Tagung des Arbeitsministeriums NRW am 14. Dezember 2000 in Düsseldorf. Nijmegen.
- Hoffmann, Edeltraud / Walwei, Ulrich** (1999): Zusätzliche Arbeitsplätze für einfache Tätigkeiten gesucht. Überlegungen zu Beschäftigungsmöglichkeiten im Niedriglohnbereich. IAB-Werkstattbericht Nr. 12 vom 2. August. Nürnberg.
- Kaltenborn, Bruno** (2001): Kombilöhne in Deutschland - eine systematische Übersicht. IAB-Werkstattbericht Nr. 14 vom 5. Dezember 2001. Nürnberg.
- Kaltenborn, Bruno** (2002): Datensammlung zu Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Zusammenstellung im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh, für die Arbeitsgruppe „Reform von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe“, Unterarbeitsgruppe „Reduzierung des Nebeneinanders der Hilfesysteme“. Bonn.

- Karr, Werner** (1999): Kann der harte Kern der Arbeitslosigkeit durch einen Niedriglohnsektor aufgelöst werden? Eine Analyse der Arbeitslosen nach Verweildauer und Reintegration. IAB-Kurzbericht Nr. 3 vom 7. Mai 1999. Nürnberg.
- Kirchmann, Andrea / Spermann, Alexander / Volkert, Jürgen** (2000): Modellversuch „Einstiegs-geld in Baden-Württemberg“. Grundkonzeption, Varianten, erste Beobachtungen. In: IAW-Mitteilungen 2: 15-22.
- Kloas, Peter-Werner** (1993): (Weiter)Bildung in modularer Form. Ein Untersuchungsbericht zur Kombination von Beschäftigung und Qualifizierung mit dem Ziel eines anerkannten Berufsabschlusses. Berlin: BBJ Consult.
- Kloas, Peter-Werner** (1995): Qualifizierung in Beschäftigung – neue Ansätze zur beruflichen Integration von Problemgruppen in den Arbeitsmarkt. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 2: 3-10.
- Klös, Hans Peter** (1997): Dienstleistungslücke und Niedriglohnsektor in Deutschland. In: iw-trends 3: 33-59.
- Knuth, Matthias** (1999): Senkung der Arbeitslosigkeit durch Ausstieg aus dem Vorruhestand: gesellschaftliche und betriebliche Innovationserfordernisse im Umgang mit dem strukturellen und demographischen Wandel. In: Brödner, Peter / Helmstädter, Ernst / Widmaier, Brigitta (Hg.): Wissensteilung: Zur Dynamik von Innovation und kollektivem Lernen. München/Mering: Hampp: 107-144.
- Koller, Barbara / Gruber, Hannelore** (2001): Ältere Arbeitnehmer im Betrieb und als Stellenbewerber aus der Sicht der Personalverantwortlichen. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 4: 479-505.
- Landesregierung Schleswig-Holstein** (2001): Pressemitteilung der Pressestelle vom 25. Juni 2001. Kiel.
- Lehndorff, Steffen** (2001): Der europäische Einzelhandel und die Regulierung von Arbeitsmärkten. In: Rudolph, Hedwig (Hrsg.): Aldi oder Arkaden? Unternehmen und Arbeit im europäischen Einzelhandel. Berlin: edition sigma: 131-156.
- Magvas, Emil** (2001): Gesamtwirtschaftliches Stellenangebot in West- und Ostdeutschland 1998, 1999, 2000. Umfang, Struktur, Stellenbesetzungsprozesse: Ergebnisse der repräsentativen IAB-Erhebungen in Betrieben und Verwaltungen. IAB-Werkstattbericht Nr. 12 vom 18. Oktober 2001. Nürnberg.
- Marlier, Eric / Ponthieux, Sophie** (2000): Niedriglöhne in den Ländern der EU. Statistik kurzgefasst. Bevölkerung und soziale Bedingungen. Thema 3 – 11/2000. Eurostat.
- Marschall, Birgit / Tutt, Cordula** (2001): Niedriglohn-Modellprojekte finden nur wenig Resonanz. In: Financial Times Deutschland vom 10. Januar.
- Meichsner, Julia** (2000): Arbeitsplätze im Gepäck. Schleswig-Holstein verschafft Langzeitarbeitslosen Jobs - mit List und Tücke statt Subventionen und Zwang. In: Die ZEIT 41.
- Raffelhüsch, Bernd** (2001): Soziale Grundsicherung in der Zukunft: Eine Blaupause. Diskussionsbeiträge des Instituts für Finanzwissenschaft der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg Nr. 96. Freiburg.
- Reinberg, Alexander / Hummel, Markus** (2002): Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten – reale Entwicklung oder statistisches Artefakt? IAB-Werkstattbericht Nr. 4 vom 23. April 2002. Nürnberg.
- Reinberg, Alexander / Walwei, Ulrich** (2000): Qualifizierungspotenziale von „Nicht-formal-Qualifizierten“. IAB-Werkstattbericht Nr. 10 vom 15. November 2000. Nürnberg.
- Scharpf, Fritz W.** (1997): Wege zu mehr Beschäftigung. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 4: 203-216.
- Schneider, Hilmar / Zimmermann, Klaus F. / Bonin, Holger / Brenke, Karl / Haisken-De New, John / Kempe, Wolfram** (2002): Beschäftigungspotenziale einer dualen Förderstrategie im Niedriglohnbereich. Gutachten des Instituts zur Zukunft der Arbeit (IZA) im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen. Bonn.

- Schöb, Ronnie** (2002): Kommunale Beschäftigungsgesellschaften: Nur noch eine Nachbetrachtung? In: ifo-Schnelldienst 4: 19-25.
- Schöb, Ronnie / Weimann, Joachim** (2002): Kombilohn: Die Magdeburger Alternative. Otto-von-Guericke Universität Magdeburg. Vervielfältigtes Manuskript.
- Schreiner, Ottmar** (1998): Gestaffelte Sozialabgaben - Ein neues arbeitsmarktpolitisches Instrument. Vervielfältigtes Manuskript. Bonn.
- Seligmann, Martin** (1996): Kommunale Aktivitäten in Nordrhein-Westfalen zur Integration von Sozialhilfebeziehenden in den Arbeitsmarkt. Bottroper Dokumente 19. Bottrop.
- Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen** (1998): Die Sackgassen der Zukunftskommission. Streitschrift wider die Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen. Schriftenreihe Band 33. Berlin.
- Sinn, Hans-Werner / Holzner, Christian / Meister, Wolfgang / Ochel, Wolfgang / Werding, Martin** (2002): Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum. ifo-Schnelldienst 9. München.
- Solga, Heike** (2000): Konsequenzen eines Niedriglohnssektors für die berufliche Ausbildung in Deutschland. In: Schupp, Jürgen / Solga, Heike (Hrsg.): Niedrig entlohnt = niedrig qualifiziert? Chancen und Risiken eines Niedriglohnssektors in Deutschland. Beiträge der Konferenz in Berlin am 11. - 12. Mai 2000. CD-Rom. Berlin.
- Streeck, Wolfgang** (2001): Verpasste Chancen im Bündnis für Arbeit. Die Sozialabgaben für Geringverdiener müssen sinken, aber auf breiter Front und nicht in Pilotprojekten. In: Financial Times Deutschland vom 25. Juni 2001.
- Vanselow, Achim / Weinkopf, Claudia** (2000): Wiedereingliederung von Arbeitslosen durch sozialverträgliche Arbeitnehmerüberlassung – Ergebnisse der fachlichen Begleitung von START Zeitarbeit NRW. Hrsg. vom Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- Volkert, Jürgen** (2002): Lohnabstandsgebot, Verpflichtung zur Arbeit und Sozialhilfefallen. In: Dann, Sabine / Kirchmann, Andrea / Spermann, Alexander / Volkert, Jürgen (Hrsg.): Kombi-Einkommen – Ein Weg aus der Sozialhilfe? Baden-Baden. Nomos: 11-32.
- Voss-Dahm, Dorothea** (2002): Erwerbstätigkeit von SchülerInnen und Studierenden nimmt zu. Bildung und berufliche Praxis laufen immer häufiger parallel. IAT-Report 2002-06. Gelsenkirchen.
- Wahl, Stefanie** (2002): Möglichkeiten und Grenzen der Verbesserung der Beschäftigungslage Geringverdienender durch die Übernahme ihrer Sozialversicherungsbeiträge durch die öffentliche Hand. Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit. Bonn
- Wagner, Gert / Schupp, Jürgen / Zwiener, Rudolf / Scholz, Joachim** (1999): Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen im Niedriglohnbereich: Wenig zielgerichtet und teuer. In: DIW-Wochenbericht 27: 499-509.
- Warich, Bert G.** (2001): Evaluationsbericht. Modellprojekt „Zusätzliche Arbeitsplätze für Geringqualifizierte“ (ZafG) in Schleswig-Holstein. Wirtschaftsinstitut für Marktforschung, Evaluation und Strukturentwicklung. Rostock.
- Weidig, Inge / Hofer, Peter / Wolff, Heimfried** (1999): Arbeitslandschaft 2010 nach Tätigkeiten und Tätigkeitsniveaus. Beiträge aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 227. Nürnberg.
- Weinkopf, Claudia** (1996): Dienstleistungspools - ein Ansatz zur Professionalisierung von Dienstleistungen in Privathaushalten? In: WSI-Mitteilungen 1: 36-43.
- Weinkopf, Claudia** (1999): Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte. Überarbeitete und aktualisierte Fassung eines Gutachtens im Auftrag der Staatskanzlei Schleswig-Holstein. Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik 1999-06. Gelsenkirchen.
- Weinkopf, Claudia** (2000): Von der Dienstleistungslücke zu neuen intelligenten Angebotsformen? Strategien zur Ausweitung der Dienstleistungsbeschäftigung. In: Schäfer, Claus (Hrsg.): Geringere Löhne - mehr Beschäftigung? Niedriglohn-Politik. Hamburg: VSA: 267-292.

Weinkopf, Claudia (2002a): Förderung haushaltsbezogener Dienstleistungen – sinnvoll, aber kurzfristige Beschäftigungswirkungen nicht überschätzen. In: Vierteljahreshefte für Wirtschaftsforschung 4 (im Erscheinen).

Weinkopf, Claudia (2002b): Fließbandarbeit am Telefon? Call Center oft besser als ihr Ruf. IAT-Report 2002-08. Institut Arbeit und Technik. Gelsenkirchen.

www.wipol.de

Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung (1998): Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit. Drei Ziele - ein Weg. Bonn.