

Claudia Weinkopf

**Schaffung von  
zusätzlichen Arbeitsplätzen  
für Geringqualifizierte**

1999-06

Claudia Weinkopf

**Schaffung von  
zusätzlichen Arbeitsplätzen  
für Geringqualifizierte**

Überarbeitete und aktualisierte Fassung  
eines Gutachtens für die Staatskanzlei  
von Schleswig-Holstein

Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik 1999-06

ISSN 1430-8738

Gelsenkirchen 1999

Herausgeber:

Institut Arbeit und Technik

Munscheidstr. 14

45886 Gelsenkirchen

Telefon: +49-209/1707-0

Fax-Nr.: +49-209/1707-110

# **Strategies to create additional jobs for low-skill workers**

## **Abstract**

In view of the persistently high level of unemployment in Germany and the unfavourable labour market prognoses for the next few years, a vigorous debate is being conducted on the opportunities for reducing unemployment in general and in particular on the opportunities for creating jobs for low-skill workers. In this connection, there have been frequent calls for greater wage differentiation respectively the introduction of lower wages. This report focuses, on the one hand, on an analysis of the labour market situation for low-skill workers and, on the other, on an outline and discussion of current proposals for creating additional jobs for this group. Furthermore, experiences with projects and programmes in the field of labour market policies are included. This report is a revised version of a report which has been prepared in Summer 1998 for the *Staatskanzlei* of *Schleswig-Holstein*. In this context, we have also developed a proposal for a regional experiment to create additional jobs for low-skill workers which has been started in January 1999.

## **Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte**

### **Zusammenfassung**

Angesichts der andauernd hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland und ungünstigen Arbeitsmarktprognosen auch für die nächsten Jahren wird intensiv über Möglichkeiten zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit insgesamt und insbesondere auch über Möglichkeiten zur Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte diskutiert. In diesem Zusammenhang dominieren derzeit Vorschläge, die auf eine stärkere Lohndifferenzierung bzw. die Ausweitung von Arbeitsplätzen mit niedriger Entlohnung zielen. Im Mittelpunkt des Berichts stehen einerseits eine Analyse der Arbeitsmarktsituation von Geringqualifizierten und andererseits eine Darstellung und Diskussion aktueller Vorschläge, die zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze im unteren Einkommensbereich allgemein bzw. insbesondere für diese Gruppe unterbreitet worden sind. Dabei werden auch Erfahrungen mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen einbezogen. Der Bericht ist eine überarbeitete und aktualisierte Fassung eines Gutachtens, das im Sommer 1998 für die Staatskanzlei Schleswig-Holstein erstellt wurde. In diesem Kontext wurde auch das Konzept für ein regionales Modellprojekt zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze für Geringqualifizierte entwickelt, das seit Januar 1999 in der Praxis erprobt wird.



# INHALT

<b>0</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>9</b>
<b>1</b>	<b>Arbeitsmarktsituation von Geringqualifizierten</b> .....	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>Niedriglöhne als Lösungsstrategie?</b> .....	<b>19</b>
<b>3</b>	<b>Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung von Geringqualifizierten</b> .....	<b>26</b>
<b>3.1</b>	<b>Subventionsformen</b> .....	<b>26</b>
<b>3.1.1</b>	<b>Lohnsubventionen an Arbeitgeber</b> .....	<b>27</b>
<b>3.1.2</b>	<b>Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen</b> .....	<b>29</b>
<b>3.1.3</b>	<b>Einkommensbeihilfen an die Beschäftigten</b> .....	<b>35</b>
<b>3.1.4</b>	<b>Nachfragesubventionen</b> .....	<b>38</b>
<b>3.1.5</b>	<b>Offene Fragen, Risiken und Probleme</b> .....	<b>41</b>
<b>3.2</b>	<b>Neuere Beispiele aus der Praxis</b> .....	<b>48</b>
<b>3.2.1</b>	<b>Erschließung neuer Dienstleistungsfelder</b> .....	<b>49</b>
<b>3.2.2</b>	<b>Beschäftigung in gesellschaftlich nützlichen Tätigkeitsfeldern</b> .....	<b>55</b>
<b>3.2.3</b>	<b>Qualifizierung / Jobrotation</b> .....	<b>58</b>
<b>3.2.4</b>	<b>Arbeitnehmerüberlassung / Vermittlung</b> .....	<b>60</b>
<b>3.3</b>	<b>Schlußfolgerungen</b> .....	<b>63</b>
<b>4</b>	<b>Vorschlag für ein Modellprojekt in Schleswig-Holstein</b> .....	<b>66</b>
	<i>Exkurs:</i> <b>Zum Stand der Umsetzung und ersten Erfahrungen</b> .....	<b>69</b>
<b>5</b>	<b>Schlußfolgerungen und Ausblick</b> .....	<b>70</b>
	<b>Literatur</b> .....	<b>75</b>



## **Tabellen**

<i>Tabelle 1:</i>	<b>Arbeitslose nach Qualifikation</b> . . . . .	<b>12</b>
<i>Tabelle 2:</i>	<b>Strukturmerkmale der Arbeitslosen 1997</b> . . . . .	<b>13</b>
<i>Tabelle 3:</i>	<b>Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach beruflicher Qualifikation</b> . . . . .	<b>15</b>
<i>Tabelle 4:</i>	<b>ArbeiterInnen und Angestellte nach Qualifikation und Alter</b> . . . . .	<b>16</b>
<i>Tabelle 5:</i>	<b>Beschäftigungsanteile Un- und Angelernter nach Branchen</b> . . . . .	<b>17</b>
<i>Tabelle 6:</i>	<b>Un- und angelernte Beschäftigte nach Betriebsgröße</b> . . . . .	<b>18</b>
<i>Tabelle 7:</i>	<b>Anteil der Geringverdienenden (max. 65 % des Durchschnittsverdienstes) an allen Erwerbstätigen nach Tätigkeit und Geschlecht</b> . . . . .	<b>20</b>
<i>Tabelle 8:</i>	<b>Beschäftigungsquote von Geringqualifizierten</b> . . . . .	<b>23</b>
<i>Tabelle 9:</i>	<b>Arbeitslosenquoten nach Qualifikationsniveau</b> . . . . .	<b>24</b>
<i>Tabelle 10:</i>	<b>Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Privathaushalten</b> . . . . .	<b>39</b>

## **Übersichten**

<i>Übersicht 1:</i>	<b>Betriebsbezogene Einstellungshilfen</b> . . . . .	<b>28</b>
<i>Übersicht 2:</i>	<b>Varianten der Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen</b> . . . . .	<b>30</b>
<i>Übersicht 3:</i>	<b>Beispiele für Programme der Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen in anderen Ländern</b> . . . . .	<b>31</b>
<i>Übersicht 4:</i>	<b>Beispielrechnung nach dem Scharpf-Vorschlag</b> . . . . .	<b>33</b>
<i>Übersicht 5:</i>	<b>Projekt "Fahrbahnservice-MitarbeiterInnen" der ARAL AG</b> . . . . .	<b>50</b>

<i>Übersicht 6:</i>	<b>NRW-Landesprogramm "Sicherheit und Service im öffentlichen Personennahverkehr"</b>	<b>51</b>
<i>Übersicht 7:</i>	<b>Das belgische Programm "Dienstleistungsarbeitsplätze"</b>	<b>52</b>
<i>Übersicht 8:</i>	<b>Förderung von Dienstleistungspools</b>	<b>53</b>
<i>Übersicht 9:</i>	<b>Integratio in Osnabrück</b>	<b>54</b>
<i>Übersicht 10:</i>	<b>Samhall in Schweden</b>	<b>57</b>
<i>Übersicht 11:</i>	<b>START Zeitarbeit NRW</b>	<b>61</b>
<i>Übersicht 12:</i>	<b>Maatwerk</b>	<b>62</b>
<i>Übersicht 13:</i>	<b>Programme 501/301 in Berlin</b>	<b>63</b>
<i>Übersicht 14:</i>	<b>Kernelemente des Projektvorschlages "Mobilisierung von Arbeitsplätzen durch Beratung und finanzielle Hilfen"</b>	<b>68</b>

## 0 Einleitung

Angesichts der andauernd hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland und ungünstigen Arbeitsmarktprognosen auch für die nächsten Jahren wird intensiv über Möglichkeiten zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit insgesamt und insbesondere auch über Möglichkeiten zur Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte diskutiert. Standen noch Anfang der neunziger Jahre Debatten über die Notwendigkeit eines öffentlich geförderten sogenannten "zweiten Arbeitsmarktes" im Vordergrund (vgl. z.B. Bosch/Frick/Krone/Weinkopf 1994; Wagner/Weinkopf 1994), so wird die aktuelle Diskussion eher von Forderungen nach einer stärkeren Lohndifferenzierung im regulären Arbeitsmarkt dominiert. Allerdings sind diese Vorschläge sowohl hinsichtlich ihrer Beschäftigungswirkungen als auch hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und das Sozialsystem insgesamt sehr umstritten.

Anfang 1998 hat die Staatskanzlei des Landes Schleswig-Holstein vor diesem Hintergrund dem Institut Arbeit und Technik in Gelsenkirchen den Auftrag erteilt, ein Gutachten zur "Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte" zu erstellen und in diesem Rahmen auf Landesebene umsetzbare Modellprojekte zur Mobilisierung zusätzlicher Arbeitsplätze für Geringqualifizierte zu entwickeln.<sup>1</sup>

Im Mittelpunkt des Gutachtens steht die Frage, ob und wie zusätzliche *Erwerbsarbeitsplätze* für Geringqualifizierte geschaffen werden könnten. Ausgegrenzt bleiben damit Ansätze wie etwa der von der "Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen" (1997) erarbeitete Vorschlag sogenannter "Bürgerarbeit" außerhalb des Erwerbsarbeitsystems. Nach unserer Einschätzung können solche gemeinnützigen, ehrenamtlichen Tätigkeiten ohne Entlohnung in den meisten Fällen Erwerbsarbeit nur ergänzen, nicht aber ersetzen.<sup>2</sup>

---

1 Für diese Veröffentlichung ist das im August 1998 fertiggestellte Gutachten überarbeitet und aktualisiert worden. Die Aktualisierung betrifft in erster Linie die Berücksichtigung neuerer Vorschläge, Entwicklungen und Veröffentlichungen. Überarbeitet wurde insbesondere die vergleichende Analyse in *Teil 3.1.5*, die gegenüber der ursprünglichen Fassung auf mögliche Effekte von Einkommensbeihilfen an Beschäftigte und subventionierten Sozialversicherungsbeiträgen konzentriert und neu strukturiert worden ist. Außerdem wurden hier die Ergebnisse einiger aktueller zwischenzeitlich veröffentlichter Studien einbezogen, die sich auf ökonomischer bzw. empirischer Basis mit den möglichen Beschäftigungseffekten der Instrumente befassen und zu eher ernüchternden Ergebnissen kommen. Überarbeitet wurden weiterhin auch die *Teile 4* und *5*: Im Unterschied zum Gutachten von 1998, in dem zwei Modellprojekte für Schleswig-Holstein vorgeschlagen worden waren, konzentrieren wir uns hier auf dasjenige, das tatsächlich in die Praxis umgesetzt worden ist, und dokumentieren neben unseren konzeptionellen Überlegungen auch die tatsächliche Struktur sowie die ersten Erfahrungen des Projektes. In den Schlußteil wurden zusätzliche Empfehlungen aufgenommen, die insbesondere die Voraussetzungen der Erschließung zusätzlicher Nachfrage nach einfachen Dienstleistungen betreffen. Hier zeigen jüngste Erfahrungen mit Modellprojekten in verschiedenen Bereichen, daß neben dem Preis der Dienstleistung sowohl der Qualifikation der Arbeitskräfte als auch der Qualität des Angebotes eine hohe Bedeutung zukommen.

2 Vorliegende Untersuchungen zu ehrenamtlicher Arbeit zeigen, daß sie bislang vorrangig von Personen mit mittleren bis höheren Berufspositionen geleistet wird. Vgl. z.B. Die Ministerin für Frauen, Bildung, Weiterbildung und Sport des Landes Schleswig-Holstein 1994; Wagner/Schwarze/Rinne/Erlinghagen 1998.

Es muß bereits an dieser Stelle betont werden, daß in der aktuellen politischen Diskussion die Forderung nach einer Ausweitung von Niedriglohnjobs und die Frage, wie zusätzliche Arbeitsplätze für Geringqualifizierte geschaffen werden können, häufig miteinander vermischt werden. Es ist schwierig zu beurteilen, inwieweit hier tatsächlich ein enger Zusammenhang gesehen wird bzw. inwieweit diese Verknüpfung aus politisch-strategischen Gründen hergestellt wird, um der Forderung nach Niedriglöhnen mehr Nachdruck zu verleihen. Wir lassen uns insofern zunächst auf diese Verbindung ein, als im Rahmen dieses Gutachtens zum Thema "Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte" die aktuellen Vorschläge zur Förderung von Niedriglohnjobs reaktiv ausführlich vorgestellt und diskutiert werden. Damit soll jedoch keineswegs signalisiert werden, daß wir der These "Niedriglohnjobs = Arbeitsplätze für Geringqualifizierte" vorbehaltlos zustimmen - im Gegenteil. Wir setzen uns an verschiedenen Stellen dieses Berichts kritisch mit dieser Frage auseinander.

Der Bericht gliedert sich wie folgt: Zunächst wird in *Teil 1* auf der Basis statistischer Daten die Arbeitsmarktsituation von Geringqualifizierten analysiert. *Teil 2* widmet sich vor dem Hintergrund international vergleichender Daten und Trends der Fragestellung, ob Niedriglöhne in Deutschland ein erfolgreiches beschäftigungspolitisches Instrument sein können. In *Teil 3* werden einerseits die vier grundsätzlich bestehenden Möglichkeiten der Gewährung von Subventionen zur Förderung der Beschäftigung von Geringqualifizierten skizziert und hinsichtlich ihrer möglichen Wirkungen diskutiert. Hierbei wird auch auf die in der aktuellen Diskussion dominierenden Vorschläge zur Flankierung von Niedriglöhnen eingegangen. Andererseits stehen aktuelle Beispiele von Projekten und Programmen zur Beschäftigungsförderung im In- und Ausland im Mittelpunkt. In *Teil 4* wird das für ein Modellprojekt in Schleswig-Holstein entwickelte Konzept "Mobilisierung zusätzlicher Arbeitsplätze durch Beratung und finanzielle Hilfen" dargestellt und der derzeitige Stand der Umsetzung sowie erste Erfahrungen beschrieben. Abschließend werden in *Teil 5* die Kernergebnisse der Analysen resümiert und Perspektiven aufgezeigt.

## **1 Arbeitsmarktsituation von Geringqualifizierten**

Im folgenden wird zunächst die Situation von Geringqualifizierten auf dem Arbeitsmarkt anhand von Daten zur Arbeitslosigkeit und Beschäftigung analysiert. In diesem Kontext ist zunächst eine Präzisierung von Begrifflichkeiten erforderlich. Der populäre Begriff der "Geringqualifizierten", der auch in diesem Gutachten häufig verwendet wird, ist in mehrfacher Hinsicht problematisch. Da ohne weitere Differenzierung unklar bleibt, ob hierbei ausschließlich formale Qualifikationen gemeint sind, wird der Begriff "geringqualifiziert" oft als diskriminierend empfunden. Eine solche Abwertung ist hier nicht intendiert. Auch formal Geringqualifizierte können zweifellos u.a. durch langjährige Berufs- und Lebenserfahrung

faktisch über hohe fachliche und soziale Qualifikationen verfügen. Präziser ist daher die Verwendung der Bezeichnung "Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung", da sie an einem objektiv abgrenzbaren Kriterium anknüpft.

Es steht weiterhin außer Frage, daß die Gruppe der Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung sehr heterogen ist und sich hinsichtlich ihrer Arbeitsmarktchancen nicht in jedem Fall von formal Qualifizierten unterscheidet, deren Berufsabschlüsse teilweise durch den strukturellen und technologischen Wandel (völlig) veraltet und am Arbeitsmarkt kaum noch verwertbar sein können. Gleichzeitig haben jedoch auf dem deutschen Arbeitsmarkt formale Berufsabschlüsse eine im internationalen Vergleich hohe Wertigkeit, und darüber hinaus wird oft schon die Tatsache, überhaupt eine abgeschlossene Berufsausbildung zu haben, selbst wenn sie fachfremd ist, bei Einstellungen positiv bewertet. Vor diesem Hintergrund hat die Frage der formalen Berufsabschlüsse sehr wohl eine hohe Bedeutung.

Die vorliegenden Statistiken und Daten zu Beschäftigung und Arbeitslosigkeit bieten nicht die Möglichkeit, die ausgeführten Differenzierungen und Relativierungen angemessen zu berücksichtigen. Insofern muß im folgenden auf die formale Unterscheidung zwischen Personen ohne und mit abgeschlossener Berufsausbildung zurückgegriffen werden. Wenn im folgenden der Begriff "geringqualifiziert" verwendet wird, ist dies im Sinne von "ohne abgeschlossene Berufsausbildung" gemeint. Die Angaben zur Arbeitslosigkeit basieren auf Statistiken der Arbeitsverwaltung, die sich auf das Jahr 1997 und meist allein auf Westdeutschland beziehen (Bundesanstalt für Arbeit 1998). Der Analyse der Beschäftigungssituation liegen neben Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit auch eigene Auswertungen des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) aus dem Jahre 1996 für die Bundesrepublik insgesamt zugrunde.<sup>3</sup>

Wenngleich die Zahl der Arbeitslosen mit Berufsausbildung in Westdeutschland im Jahre 1997 mit + 8,7 % gegenüber 1996 deutlich stärker gestiegen ist als die Zahl der Arbeitslosen ohne Berufsausbildung (+ 4,4 %) (vgl. *Tabelle 1*), tragen Geringqualifizierte das bei weitem höchste Risiko der Arbeitslosigkeit. Während der Anteil von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland bei knapp 24 % liegt, waren 46 % der im September 1997 gemeldeten Arbeitslosen formal unqualifiziert.<sup>4</sup> Eine fehlende berufliche Qualifikation verringert die Beschäftigungschancen also erheblich. Die Probleme vergrößern sich, wenn weitere Vermittlungshemmnisse wie vor allem

---

3 Die Auswertungen des SOEP hat Dr. Alexandra Wagner vorgenommen.

4 Allerdings nimmt der Anteil der Arbeitslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung in den letzten Jahren tendenziell ab, während der Anteil der Qualifizierten steigt. So betrug der Anteil Ungelernter an den Arbeitslosen im Jahre 1982 noch 51,8 %. Vgl. Beer/Wagner 1997: 75.

ein höheres Lebensalter hinzukommen.<sup>5</sup> Nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung belief sich die Arbeitslosenquote von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung im Jahre 1995 auf 20 % gegenüber 8,2 % insgesamt (Bundesanstalt für Arbeit 1998: 99).<sup>6</sup>

*Tabelle 1:*  
**Arbeitslose nach Qualifikation**  
Bundesgebiet West

Qualifikation	Bestand Ende September				
	1997	Veränderung in %			
		96/97	95/96	94/95	93/94
<b>Insgesamt</b>	2 932 907	+ 6,7	+ 10,5	+ 1,5	+ 7,2
<i>davon:</i> <b>ohne Berufsausbildung</b>	1 339 176	+ 4,4	+ 10,2	+ 1,8	+ 6,9
<b>mit Berufsausbildung</b>	1 593 731	+ 8,7	+ 10,7	+ 1,2	+ 7,5

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit 1998: 99

Unter den im September 1997 in Westdeutschland gemeldeten knapp 1,4 Millionen Arbeitslosen ohne Berufsausbildung waren 16,1 % bis zu 25 Jahre alt, 43,0 % zwischen 25 und 45 und 40,9 % über 45 Jahre alt. 26,1 % hatten gesundheitliche Einschränkungen und in 5,5 % der Fälle handelte es sich um Schwerbehinderte. Diese Anteile unterscheiden sich kaum von denjenigen unter den Arbeitslosen insgesamt (25,3 % gesundheitliche Einschränkungen und 5,6 % Schwerbehinderte) (vgl. *Tabelle 2*).

Jüngere Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung haben am Bestand der Arbeitslosen einen deutlich geringeren Anteil als an den Neuzugängen (28,3 % im Juni 1997), weil sie ihre Arbeitslosigkeit schneller wieder beenden können. Demgegenüber liegt das Zugangsrisiko der Älteren ohne Berufsabschluß deutlich niedriger (23,6 % der Neuzugänge an Arbeitslosen ohne Berufsausbildung im Juni 1997 waren älter als 45 Jahre) als ihr Anteil am Bestand der Arbeitslosen, weil sie im Durchschnitt wesentlich länger in Arbeitslosigkeit verbleiben.

<sup>5</sup> Die Daten zur Arbeitslosigkeit sind - soweit nicht anders vermerkt - entnommen aus: Bundesanstalt für Arbeit 1998: 129ff.

<sup>6</sup> Neuere Zahlen nennt die Bundesanstalt für Arbeit nicht.

*Tabelle 2:*  
**Strukturmerkmale der Arbeitslosen 1997**  
**Bundesgebiet West**

Merkmal	Zugänge (im Juni)		Bestand (Ende September)		Abgänge (im Juni)	
	ohne Ausbildung	insgesamt	ohne Ausbildung	insgesamt	ohne Ausbildung	insgesamt
<b>Arbeitslose absolut</b>	145 105	330 732	1 339 176	2 932 907	164 248	374 242
<b>ohne Berufsaus- bildung</b> (in %)		43,9		45,7		43,9
<b>Alter (in %)</b>						
15 - 25	28,3	23,0	16,1	12,4	24,2	19,4
25 - 45	48,1	53,7	43,0	46,0	50,5	56,0
45 - 65	23,6	23,3	40,9	41,6	25,3	24,6
<b>mit gesundheit- lichen Ein- schränkungen</b> (in %)	18,0	18,2	26,1	25,3	17,9	17,8
<b>schwerbehindert</b> (in %)	3,5	3,7	5,5	5,6	3,7	3,7
<b>Dauer der Ar- beitslosigkeit</b> im Durchschnitt (in Monaten)			15,3	14,3	9,0	8,4
<i>davon ( in %):</i> unter 3 Monate			28,0	29,1	28,4	32,4
3 -12 Monate			33,9	34,8	51,1	48,8
über 12 Monate			38,0	36,1	20,5	18,8

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit 1998: 130

Die im September 1997 gemeldeten Arbeitslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung in Westdeutschland waren im Durchschnitt bereits 15,3 Monate arbeitslos und damit einen Monat länger als die Arbeitslosen insgesamt (14,3 Monate). Der Anteil der Langzeitarbeitslosen (über 12 Monate arbeitslos) lag bei denjenigen ohne Berufsabschluß mit 38 % etwas höher als bei den Arbeitslosen insgesamt (36,1 %). Von den im Juni 1997 erfaßten Abgängen aus Arbeitslosigkeit waren Personen ohne Berufsausbildung im Durchschnitt mit 9,0 Monaten nur geringfügig länger arbeitslos gewesen als die Arbeitslosen insgesamt (8,4 Monate). Allerdings lag der Anteil derjenigen, die wegen Arbeitsaufnahme aus der Arbeitslosigkeit

ausgeschieden waren, im Juni 1997 bei den formal Unqualifizierten mit 35,8 % deutlich niedriger als bei den Arbeitslosen insgesamt (45,1 %).<sup>7</sup>

Die Bundesanstalt für Arbeit gibt die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ohne Berufsausbildung in Westdeutschland für Juni 1997 mit 5 199 272 Personen an - davon 3 849 154 ArbeiterInnen und 1 350 118 Angestellte. Dies entspricht 23,5 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt. Während die Beschäftigten ohne Berufsausbildung unter den ArbeiterInnen einen Anteil von 40 % stellten, lag ihr Anteil unter den Angestellten (inkl. AkademikerInnen) nur bei 10,5 %.

Gegenüber 1996 ist die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ohne Berufsausbildung im Jahre 1997 um 1,7 % zurückgegangen. Dieser Rückgang geht ausschließlich auf ungelernete ArbeiterInnen zurück (- 3,3 %), während die Zahl der Angestellten ohne Berufsausbildung im gleichen Zeitraum um 3,1 % zugenommen hat. Auch der längerfristige Vergleich der Beschäftigungszahlen 1980 und 1997 zeigt, daß die Zahl der ArbeiterInnen ohne Berufsausbildung in diesem Zeitraum um fast 30 % abgenommen hat, während die Zahl der Angestellten ohne Berufsausbildung im gleichen Zeitraum um immerhin 6,4 % zunahm (vgl. *Tabelle 3*).

---

<sup>7</sup> 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.

*Tabelle 3:*  
**Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach beruflicher Qualifikation**  
**Bundesgebiet West**

Merkmal	Bestand Ende Juni 1997	Veränderung in %				
		96/97	95/96	94/95	93/94	80/97
<b>Sozialversicherungs- pflichtig Beschäftigte insgesamt</b>	22 096 080	- 1,1	- 1,1	- 0,7	- 1,6	+ 5,5
<i>darunter:</i> ArbeiterInnen ohne Berufsausbildung	3 849 154	- 3,3	- 4,2	- 1,9	- 4,4	- 29,9
ArbeiterInnen mit Berufsausbildung	5 755 754	- 2,3	- 2,4	- 1,1	- 2,7	+ 5,0
Angestellte ohne Berufsausbildung	1 350 118	+ 3,1	+ 1,3	- 0,4	+ 0,4	+ 6,4
Angestellte mit Berufsausbildung	9 904 408	- 0,3	+ 0,8	+ 0,2	+ 0,5	+ 40,8
AkademikerInnen	1 664 569	+ 3,5	+ 3,7	+ 2,6	+ 2,0	+ 101,6

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit 1998: 99

*Tabelle 4* zeigt, daß sich die Altersstruktur der Beschäftigten ohne Berufsausbildung von der Altersstruktur der Beschäftigten insgesamt unterscheidet. Die Hälfte der ArbeiterInnen ohne Berufsausbildung ist über 40 Jahre alt, während der Anteil dieser Altersstufen bei den ArbeiterInnen insgesamt nur bei 44,1 % liegt. Auch bei den Angestellten haben die Älteren unter den Personen ohne Berufsausbildung einen überproportional hohen Anteil, wobei allerdings die Unterschiede zur Altersstruktur der Angestellten insgesamt geringer ausfallen als bei den ArbeiterInnen. Die geringeren Anteile von Beschäftigten ohne Berufsausbildung bei den Jüngeren dürften darauf zurückzuführen sein, daß sich der Anteil derjenigen, die eine Berufsausbildung absolvieren, gegenüber den fünfziger und sechziger Jahren erhöht hat (vgl. auch Beer/Wagner 1997: 72).

*Tabelle 4:*  
**ArbeiterInnen und Angestellte nach Qualifikation und Alter**  
**Bundesrepublik Deutschland 1996**  
 Angaben in %

Alter	bis 24	25 bis 39	40 bis 54	55 bis 65	gesamt
<i>ArbeiterInnen</i>					
<b>Un- und Angelernte</b>	<b>7,2</b>	<b>42,8</b>	<b>33,8</b>	<b>16,2</b>	<b>100</b>
<i>insgesamt</i>	7,6	48,4	32,0	12,1	100
<i>Angestellte</i>					
<b>ohne Ausbildung</b>	<b>8,2</b>	<b>46,2</b>	<b>35,1</b>	<b>10,4</b>	<b>100</b>
<i>insgesamt</i>	4,7	50,5	33,4	11,3	100
<i>ArbeiterInnen und Angestellte</i>					
<b>ohne Ausbildung</b>	<b>7,4</b>	<b>43,5</b>	<b>34,1</b>	<b>15,0</b>	<b>100</b>
<i>insgesamt</i>	5,9	49,7	32,8	11,6	100

Quelle: IAT-Auswertungen des SOEP 1996

Die zahlenmäßig größten Arbeitgeber für un- und angelernte ArbeiterInnen sind der Handel, die Eisen- und Stahlverarbeitung, das Baugewerbe und die öffentlichen Körperschaften (Beer/Wagner 1997). Prozentual die höchsten Anteile von Un- und Angelernten unter den Beschäftigten finden sich demgegenüber in Gaststätten, im Bekleidungs-gewerbe, im Bereich Nahrung-Genußmittel sowie in der Land- und Forstwirtschaft. Das Gesundheitswesen, der Bereich Energie, Wasser, Bergbau und die Finanzdienstleistungen weisen mit unter 15 % besonders niedrige Beschäftigungsanteile von An- und Ungelernten auf (vgl. *Tabelle 5*).

*Tabelle 5:*  
**Beschäftigungsanteile Un- und Angelernter nach Branchen**  
**Bundesrepublik Deutschland 1996**  
 Angaben in % der insgesamt Beschäftigten

	<b>Un- und Angelernte insgesamt</b> (ArbeiterInnen und Angestellte)	<b>Un- und angelernte ArbeiterInnen</b>
<b>Gaststätten</b>	38,2	25,7
<b>Bekleidungs-gewerbe</b>	31,1	25,2
<b>Nahrung-Genußmittel</b>	31,0	25,6
<b>Land- und Forstwirtschaft</b>	30,3	29,3
<b>Holz-Papier-Druck</b>	29,6	29,0
<b>Chemie, Kunststoff</b>	29,0	25,5
<b>Eisen- und Stahlverarbeitung</b>	26,9	26,7
<b>Nachrichten, Verkehr</b>	26,7	21,0
<b>Organisationen ohne Erwerbscharakter</b>	25,4	13,7
<b>Handel</b>	25,3	14,7
<b>Öffentliche Körperschaften</b>	24,8	16,9
<b>Sonstige Dienstleistungen</b>	24,0	20,0
<b>Elektro-Feinmechanik</b>	22,3	21,7
<b><i>DURCHSCHNITT</i></b>	<b><i>22,1</i></b>	<b><i>17,3</i></b>
<b>Maschinenbau</b>	17,1	17,0
<b>Baugewerbe</b>	15,9	15,1
<b>Bildung, Wissenschaft</b>	15,2	11,4
<b>Gesundheitswesen</b>	14,8	9,8
<b>Energie, Wasser, Bergbau</b>	11,6	10,7
<b>Finanzdienstleistungen</b>	(8,0)	(2,9)

Quelle: IAT-Auswertungen des SOEP 1996

Knapp ein Drittel der an- und ungelerten Beschäftigten sind in Betrieben mittlerer Größe mit zwischen 20 und 199 Beschäftigten zu finden. Der prozentuale Anteil der An- und Ungelernten an den Beschäftigten liegt demgegenüber in fast allen Betriebsgrößen bei knapp einem Viertel. Nur die Großbetriebe mit über 2 000 Beschäftigten weisen mit 16,1 % einen stark

unterdurchschnittlichen Anteil von An- und Ungelernten auf. Differenziert nach ArbeiterInnen und Angestellten zeigt sich, daß der Anteil der ungelerten ArbeiterInnen in Betrieben mit zwischen 5 und 1 999 Beschäftigten überdurchschnittlich und bei den sehr kleinen sowie den sehr großen Betrieben unterdurchschnittlich ist. Mit tendenziell umgekehrtem Gewicht verteilen sich die ungelerten Angestellten nach Betriebsgrößen. Vor allem in den Kleinstbetrieben mit unter fünf Beschäftigten liegt ihr Anteil überdurchschnittlich hoch (vgl. *Tabelle 6*).

*Tabelle 6:*  
**Un- und angelernte Beschäftigte nach Betriebsgröße**  
Anteil an den jeweiligen Beschäftigten insgesamt  
Bundesrepublik Deutschland 1996

	<b>unter 5 Beschäftigte</b>	<b>5 bis 19 Beschäftigte</b>	<b>20 bis 199 Beschäftigte</b>	<b>200 bis 1999 Beschäftigte</b>	<b>2000 und mehr Beschäftigte</b>	<b>gesamt</b>
<b>un- und angelernte ArbeiterInnen</b>	13,8	19,2	19,9	20,5	12,6	17,8
<b>Angestellte ohne Aus- bildung</b>	10,7	4,8	4,7	3,1	3,5	4,5
<b>Nichtqua- lifizierte gesamt</b>	24,5	24,0	24,5	23,6	16,1	22,3

Quelle: IAT-Auswertungen des SOEP 1996

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß Personen ohne Berufsausbildung gegenüber formal Qualifizierten deutlich schlechtere Arbeitsmarktchancen haben. Der Anteil der Geringqualifizierten an den Arbeitslosen liegt fast doppelt so hoch wie ihr Anteil an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Diese ungünstigen Beschäftigungsaussichten sind nicht unabhängig von der Beschäftigungssituation insgesamt zu sehen. So weist die Statistik offener Stellen, die Ende September 1996 bei den Arbeitsämtern gemeldet waren, immerhin 136 046 Stellen für NichtfacharbeiterInnen bzw. Angestellte mit einfacher Tätigkeit aus. Dies entspricht 52,5 % aller zu diesem Zeitpunkt gemeldeten offenen Stellen (Bundesanstalt für Arbeit 1997: 80). Bei hoher Arbeitslosigkeit in allen Qualifikationsstufen werden offenbar jedoch auch viele Arbeitsplätze mit geringen Qualifikationsanforderungen mit formal Qualifizierten besetzt.

Stark verschlechtert haben sich in den vergangenen Jahren insbesondere die Beschäftigungschancen von an- und ungelerten ArbeiterInnen, während gering qualifizierte Angestellte in den vergangenen Jahren zumindest leichte Beschäftigungszuwächse zu verzeichnen hatten. Ob sich die Zuwächse bei den formal nicht qualifizierten Angestellten künftig fortsetzen werden, ist allerdings fraglich. Alle vorliegenden Prognosen gehen davon aus, daß sich die Beschäftigungschancen von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung insgesamt weiter verschlechtern werden. Bis zum Jahr 2010 wird die Zahl der Arbeitsplätze für Ungelernte nach Schätzungen von IAB/Prognos auf nur noch 2,75 Millionen sinken (1991: 9 Millionen), was einem Anteil von nur noch 13 % aller Arbeitsplätze entspräche (Chaberny 1995: 4010).

Unbeantwortet bleibt auf der Basis der vorliegenden Daten allerdings, warum die Arbeitslosigkeit der formal Qualifizierten in Westdeutschland in den vergangenen Jahren meist stärker gestiegen ist als bei denjenigen ohne abgeschlossene Berufsausbildung. Möglicherweise könnte hierbei die eingangs bereits erwähnte Problematik eine Rolle spielen, daß auch ein Teil der formal Qualifizierten über Berufsabschlüsse verfügt, die aufgrund des strukturellen und technologischen Wandels am Arbeitsmarkt kaum noch nachgefragt werden.

## 2 Niedriglöhne als Lösungsstrategie?

Angesichts der problematischen Arbeitsmarktsituation von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung und den ungünstigen Prognosen für die Zukunft wird in jüngster Zeit verstärkt diskutiert, mittels welcher Maßnahmen für diese Personengruppe neue Beschäftigungsmöglichkeiten erschlossen werden können. Beherrscht wird diese Diskussion derzeit von Vorschlägen, die an der Höhe der Löhne und Sozialleistungen ansetzen. Dabei wird die These vertreten, daß eine stärkere Lohndifferenzierung nach dem Vorbild der USA notwendig ist, um insbesondere für Geringqualifizierte neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu erschließen. Allerdings ist auch bei dieser Betrachtung zu beachten, daß geringe Löhne und geringe Qualifikation zwei unterschiedliche Aspekte und Betrachtungsweisen sind, die auseinandergehalten werden müssen.

Betrachtet man zunächst die Entlohnung, so ist festzustellen, daß der Anteil der Geringverdienenden, die maximal 65 % des Durchschnittsverdienstes erzielen, tatsächlich in Großbritannien und insbesondere in den USA erheblich höher liegt als in Deutschland, wobei die Unterschiede bei den Frauen deutlich geringer als bei den Männern sind (vgl. *Tabelle 7*).<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Die OECD legt - im Unterschied zu *Bäcker/Hanesch* (1998), die Berechnungen angestellt haben, wieviele Vollzeitbeschäftigte unter 50 bzw. 75 % des Durchschnittseinkommens erzielen - 65 % des Durchschnittsverdienstes zugrunde. Daher sind die Angaben nicht vergleichbar.

*Tabelle 7:*  
**Anteil der Geringverdienenden (max. 65 % des Durchschnittsverdienstes)**  
**an allen Erwerbstätigen nach Tätigkeit und Geschlecht**  
in %

	Deutschland	Großbritannien	USA
<i>Tätigkeit</i>			
<b>Verkauf</b>	22,4	29,3	29,6
<b>Persönliche Dienstleistungen</b>	26,6	39,7	53,7
<b>Büroangestellte</b>	11,9	29,3	29,9
<b>ArbeiterInnen</b>	14,7	44,3	54,4
<i>Geschlecht</i>			
<b>Frauen</b>	25,4	31,2	32,5
<b>Männer</b>	7,6	12,8	19,6
<i>insgesamt</i>	13,3	19,6	25,0

Quelle: Bosch 1998: 16 (nach OECD 1996: 72)

Die These allerdings, das Lohnniveau in Deutschland sei insgesamt zu hoch, scheint keineswegs haltbar. Schon heute gibt es in Deutschland zahlreiche Branchen, Tätigkeiten und Vergütungsgruppen, in denen das tarifliche Einkommen sehr niedrig liegt. "So erhält ein Page eine monatliche tarifliche Grundvergütung von 1 319 DM, eine Friseurin im vierten Berufsjahr bekommt eine Grundvergütung von 2 485 DM, ein gelernter Konditor hat im 1. Jahr einen tariflichen Anspruch auf 2 135 DM (...)" (Bäcker/Hanesch 1998: 89).<sup>9</sup> Ein systematischer Vergleich zeigt, daß die Tarifbereiche Bekleidungsindustrie, Schuhindustrie, das Hotel- und Gaststättengewerbe und die Eisen- und Stahlindustrie *insgesamt unter* den tariflichen Durchschnittswerten aller Branchen und die Tarifbereiche Landwirtschaft, Textilindustrie, Transport- und Verkehrsgewerbe, Gebäudereinigerhandwerk, Kfz-Gewerbe und Einzelhandel *überwiegend unter* den Durchschnittswerten bleiben. Grundvergütungen unter 2 100 DM, die einem Bruttostundenlohn von unter 13 DM entsprechen, finden sich in folgenden Wirtschaftsbereichen (Bäcker/Hanesch 1998: 105):

<sup>9</sup> Die Liste setzt sich fort mit sechs weiteren Beispielen von Tarifgruppen mit Monatslöhnen zwischen 1 791 DM und 2 774 DM.

- *Landwirtschaft:*  
Erwerbsgartenbau, Floristfachbetriebe, Garten-, Landschafts- und Sportplatzbau, Landwirtschaft
- *Industrie:*  
Bekleidungsindustrie, Beton- und Bimsindustrie, Eisen- und Stahlindustrie, feinkeramische Industrie, Lederwaren- und Kofferindustrie, Metallindustrie, papierverarbeitende Industrie, Schuhindustrie, Steinkohlenbergbau, Textilindustrie
- *Handwerk:*  
Bäckerhandwerk, Buchbinderhandwerk, Friseurhandwerk, Dachdeckerhandwerk, Konditorenhandwerk, Maler- und Lackierhandwerk, Schlosser- und Schmiedehandwerk
- *Dienstleistungen:*  
Einzelhandel, Filmtheater, Gebäudereinigung, Hotel- und Gatsstättengewerbe, Kfz-Gewerbe, privates Omnibusgewerbe, privates Transport- und Verkehrsgewerbe, Privathaushalte, Systemgastronomie.

Der Anteil derjenigen Vollzeitbeschäftigten, die bis zu 75 % des monatlichen Durchschnittsverdienstes von Vollzeitbeschäftigten in Westdeutschland (1990: 3.780 DM)<sup>10</sup> erhalten, hat sich zwischen 1980 und 1990 in Westdeutschland von 24,1 % auf 27,6 % gesteigert. 9 % der Vollzeitbeschäftigten verdienen im Jahre 1990 sogar nur bis zur Hälfte des Durchschnittsverdienstes (Bäcker/Hanesch 1998: 131). Unter den Niedrigst- und Niedrigverdienenden sind Frauen mit gut drei Vierteln weit überdurchschnittlich vertreten.<sup>11</sup>

Zudem wächst die Bedeutung von Unternehmen, die nicht tariflich gebunden sind. Nach Angaben des IAB besteht zwar in Westdeutschland für rund 62 % der Betriebe und 83 % der Beschäftigten eine tarifliche Bindung; in Ostdeutschland dürfte dieser Anteil jedoch weit niedriger liegen. Und auch in Westdeutschland gibt es zahlreiche Möglichkeiten, Löhne zu realisieren, die deutlich unter den tariflichen liegen. Dies hat z.B. die Wochenzeitung DIE ZEIT im Sommer 1998 anhand zahlreicher Beispiele plastisch belegt (Hauptmeier/Klawitter/Rückert/Willeke 1998): Durch Beschäftigung als Scheinselbständige, freie MitarbeiterInnen, PraktikantInnen und DoktorandInnen, durch Auslagerung von Tätigkeiten an nicht tarifgebundene Betriebe und ähnliche Praktiken lassen sich gegenüber den tariflich vereinbarten

---

10 Für 1995 liegt dieser Wert nach Angaben von Bäcker/Hanesch (1998: 129) bei 4 710 DM.

11 Dies bestätigt auch eine gerade fertiggestellte Studie des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) - allerdings nur für Westdeutschland, wo der Frauenanteil bei denjenigen, die bis zu 17 DM Stundenlohn verdienen, auf 74,4 % beziffert wird. In Ostdeutschland liegt der Frauenanteil bei den Geringverdienern demgegenüber "nur" bei 49,1 % (alle Daten für 1995). Vgl. Buslei et al. 1999: 126.

Löhnen deutlich niedrigere Entgelte durchsetzen. "Der Grad der Tarifbindung ist rückläufig und die Zahl der (offenen und versteckten) Verstöße gegen tarifliche Standards und Vorschriften nimmt zu (Bäcker/Hanesch 1998: 81 unter Bezug auf Bahnmüller/Bispinck 1995: 137ff). Es bleibt somit festzuhalten, daß es auch in Deutschland sowohl tarifliche Niedriglohnbereiche als auch Tendenzen gibt, tarifliche Löhne zu unterlaufen, wenngleich die quantitative Bedeutung von Niedriglohnjobs noch nicht den Anteil in Großbritannien oder den USA erreicht.

Im internationalen Vergleich findet sich außerdem - anders als häufig behauptet wird - keine Bestätigung für einen Zusammenhang zwischen Lohndifferenzierung und Arbeitslosigkeit: Die OECD kommt bei einer international vergleichenden Analyse der Korrelation von Arbeitslosenquoten und Einkommensverteilung zum Ergebnis, daß es keine signifikante Beziehung zwischen beiden Größen gibt. Unter den in den vergangenen Jahren beschäftigungspolitisch erfolgreichen Ländern finden sich sowohl solche mit einer egalitäreren (Dänemark, Norwegen, Niederlande) als auch mit einer ungleicheren Einkommenstruktur (USA) (Bosch 1998).

In den Niederlanden ist die Zahl der Beschäftigten zwischen 1980 und 1995 um 34 % gestiegen, während die Zahl der Beschäftigten in den USA im gleichen Zeitraum nur um 26 % zunahm<sup>12</sup>, obwohl die Lohndifferenzierung dort sehr viel ausgeprägter ist: In den USA verdienen die 10 % der Männer mit den höchsten Einkommen im Durchschnitt 4,4-mal so viel wie die 10 % mit den niedrigsten Einkommen, während dieser Faktor in den Niederlanden nur bei 2,6 liegt (in Deutschland: 2,3).

Der Vergleich der Niederlande mit den USA zeigt gleichzeitig, daß eine Reduzierung der Arbeitslosigkeit auf sehr unterschiedlichen Wegen erreicht werden kann: In den Niederlanden wurde die Zunahme der Beschäftigung vorrangig durch eine Umverteilung von Arbeit durch eine Reduzierung der durchschnittlichen Arbeitszeit realisiert, während das Arbeitsvolumen insgesamt kaum gestiegen ist. In den USA wurde demgegenüber in den vergangenen Jahren mit den Zuwachs an Arbeitsplätzen auch das Arbeitsvolumen gesteigert (bei gleichzeitig geringen Produktivitätssteigerungen).

Wendet man sich nunmehr der Frage der Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten zu, so ist festzustellen, daß ein positiver Zusammenhang zwischen der Einkommensverteilung und der Beschäftigungsquote von formal Geringqualifizierten im internationalen Vergleich *nicht* feststellbar ist: Die Beschäftigungsquote der Geringqualifizierten liegt in Deutschland trotz einer geringeren Spreizung der Löhne deutlich höher als z.B. in den USA oder in Großbritan-

---

12 Die Vergleichszahl für Deutschland liegt bei 6,9 %, für Großbritannien nur bei 4,8 %.

nien.<sup>13</sup> Überdies hat sie in Deutschland in den vergangenen Jahren zugenommen, während sie in den USA und Großbritannien gesunken ist (vgl. *Tabelle 8*). Zu berücksichtigen ist allerdings, daß dieser Vergleich auf einer Definition der Geringqualifizierten nach dem Niveau der Schulausbildung beruht, da Daten, die nach der beruflichen Qualifikation differenzieren, nicht vorliegen und ein Vergleich auf dieser Basis aufgrund unterschiedlicher Ausbildungssysteme ohnehin schwierig wäre.<sup>14</sup>

*Tabelle 8:*  
**Beschäftigungsquote von Geringqualifizierten  
in Deutschland, Großbritannien und den USA  
1989 und 1994**

	Männer			Frauen		
	1989	1994*	Differenz	1989	1994*	Differenz
<b>Deutschland</b>	68,7	73,0	+ 4,3	33,1	42,0	+ 8,9
<b>Großbritannien</b>	71,7	61,0	- 10,7	55,2	52,0	- 3,2
<b>USA</b>	68,9	62,4	- 6,5	41,9	39,2	- 2,7

\* Angaben für Deutschland für 1992

Die Definition von Geringqualifizierten bezieht sich hier nicht auf die Berufsausbildung, sondern auf das Niveau der Schulabschlüsse.

Quelle: Bosch 1998: 17 (nach OECD 1997: 99)

Auch die Differenz der Beschäftigungsquoten zwischen gering- und hochqualifizierten Männern liegt in Deutschland mit 17,7 Prozentpunkten (1992) deutlich niedriger als in Großbritannien (29,0 Prozentpunkte) und den USA (28,2 Prozentpunkte). Bei den Frauen liegt die Differenz der Beschäftigungsquoten von Gering- und Hochqualifizierten in Deutschland mit 36,7 Prozentpunkten zwar höher als in Großbritannien (32,3 Prozentpunkte), aber niedriger als in den USA (40,9 Prozentpunkte) (OECD 1997: 99).

Ähnliches gilt auch für die Entwicklung der Arbeitslosenquoten (vgl. *Tabelle 9*): In den USA und Großbritannien ist die Spanne zwischen der allgemeinen Arbeitslosenquote und der Arbeitslosenquote der weniger Qualifizierten größer als in Ländern mit geringerer Einkom-

13 Dies gilt, wie in *Tabelle 8* erkennbar, mit Ausnahme der Beschäftigungsquote der geringqualifizierten Frauen, die in Großbritannien sowohl 1989 als auch 1994 über der entsprechenden Quote in Deutschland lag.

14 Der Anteil der nach dieser Definition Geringqualifizierten betrug in Deutschland bei den Männern 11,4 % und bei den Frauen 24,9 %, in Großbritannien 19,9 % bei den Männern und 31,1 % bei den Frauen und in den USA 15,3 % bei den Männern und 14,4 % bei den Frauen. Vgl. OECD 1997: 99.

mensstreuung. Trotz drastisch wachsender Ungleichheit ist in den USA diese Relation gegenüber den siebziger und achtziger Jahren in etwa gleichgeblieben, während sie sich in Großbritannien sogar weit deutlicher zuungunsten der Geringqualifizierten verschlechtert hat als in Deutschland. "Die Geringqualifizierten haben also nicht von der größeren Ungleichheit profitiert." (Bosch 1998: 17)

*Tabelle 9:*  
**Arbeitslosenquoten  
nach Qualifikationsniveau\***

	späte 70er bis frühe 80er Jahre	Relation der Arbeitslosen- quoten	späte 80er bis frü- he 90er Jahre	Relation der Arbeitslosen quoten
<b>Westdeutschland</b>				
unteres Quartil	3,6	2,1 : 1	11,0	2,6 : 1
oberes Quartil	1,7		4,2	
<b>Frankreich</b>				
unteres Quartil	3,9	1,5 : 1	8,9	2,9 : 1
oberes Quartil	2,6		3,1	
<b>Großbritannien</b>				
unteres Quartil	5,9	3,1 : 1	11,6	5,3 : 1
oberes Quartil	1,9		2,2	
<b>Japan</b>				
unteres Quartil	2,7	2,1 : 1	2,9	2,6 : 1
oberes Quartil	1,3		1,1	
<b>USA</b>				
unteres Quartil	6,4	3,6 : 1	8,1	3,5 : 1
oberes Quartil	1,8		2,3	

\* Verglichen werden die Arbeitslosenquoten der oberen 25 % in der Qualifikationshierarchie mit den unteren 25 %.

Quelle: Bosch 1998: 17 (nach ILO 1996/97)

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auch die *OECD* (1997: 99), die dabei nach Geschlechtern differenziert. Die Differenz der Arbeitslosenquoten von gering- und hochqualifizierten Männern lag in Deutschland 1992 bei 5,7 Prozentpunkten, während für die USA mit 10,0 und für Großbritannien mit 14,8 Prozentpunkten deutlich größere Unterschiede festgestellt werden.

Bei den Frauen liegt die Differenz der Arbeitslosenquoten zwischen Gering- und Hochqualifizierten in Deutschland mit 4,3 Prozentpunkten niedriger als in Großbritannien (4,5 Prozentpunkte) und den USA (9,5 Prozentpunkte).

Auch die These, daß Niedriglohnjobs den Einstieg in besser bezahlte Tätigkeiten erleichtern, bestätigt sich im internationalen Vergleich nicht: Die Wahrscheinlichkeit, arm zu bleiben, ist in Ländern mit großen Einkommensdifferenzen höher als in Ländern mit einer geringeren Einkommensspreizung. Demgegenüber ist die Abwärtsmobilität in Ländern mit großen Einkommensdifferenzen höher. Verglichen mit 1986 waren im Jahre 1991 in Deutschland noch 26 % der GeringverdienerInnen in derselben (niedrigen) Einkommensgruppe, in Großbritannien 39 % und in den USA sogar noch 55,8 %. "Mit wachsender sozialer Ungleichheit erhöht sich also nicht nur die Gefahr, arm zu werden, sondern auch die, arm zu bleiben." (Bosch 1998: 18)

Die vielfach vertretene Auffassung, Lohnsenkungen bzw. die Schaffung neuer Niedriglohngruppen würden Einfacharbeitsplätze massenhaft entstehen lassen und Geringqualifizierten quasi automatisch neue Beschäftigungsperspektiven eröffnen, greift demnach zu kurz. Eine Verbesserung der Arbeitsmarktsituation von Geringqualifizierten durch eine stärkere Lohnspreizung läßt sich anhand internationaler Vergleiche nicht nachweisen. Weiterhin verkennt der oft bemühte Vergleich mit der hohen Zahl von Arbeitsplätzen bei einfachen Dienstleistungstätigkeiten in den USA, daß die Inanspruchnahme von Dienstleistungen nicht nur eine Frage des Preises bzw. der Löhne, sondern auch eine Frage der Mentalität ist und daß gesellschaftliche Rahmenbedingungen die Nachfrage nach solchen Dienstleistungen in vielfältiger Weise beeinflussen. Beispielhaft sind hier die durchschnittlichen Arbeitszeiten der Beschäftigten und die Frauenerwerbsquote als Einflußfaktoren zu nennen. Bei vergleichsweise kurzen Arbeitszeiten von Vollzeitbeschäftigten, einem höheren Teilzeitanteil und einer eher geringen Frauenerwerbstätigkeit wie etwa in Deutschland werden viele Arbeiten privat erledigt, die unter anderen Bedingungen am Markt erworben werden. Hier Veränderungen zu bewirken, erfordert weit mehr als nur Lohnsenkungen. Es geht dabei nicht nur um Beschäftigungsförderung, sondern auch um Änderungen in der Mentalität sowie um die Frage, in welche Richtung sich eine Gesellschaft entwickeln soll (Weinkopf 1998).

Generell ist davor zu warnen, beschäftigungspolitisch erfolgreichere Länder einfach nachahmen zu wollen. Bei den in den letzten Jahren beim Abbau der Arbeitslosigkeit erfolgreichen Ländern handelt es sich - wie oben bereits erwähnt - um sehr unterschiedliche Gesellschaften mit stark voneinander abweichenden Strukturen: einerseits Länder mit starken Gewerkschaften, einem ausgeprägten sozialen Dialog, wenig Armut, einem hohen Sozialleistungsniveau, kurzen Arbeitszeiten und andererseits Länder mit schwachen Gewerkschaften, ausgeprägter Armut, niedrigen Sozialleistungen und langen Arbeitszeiten. Weiterhin sind die Beschäftigungserfolge Ergebnis eines Zusammenspiels unterschiedlicher Faktoren: Die

positive Arbeitsmarktentwicklung in den USA und in Großbritannien ist nicht allein der Deregulierung des Arbeitsmarktes und einer stärkeren Lohnspreizung geschuldet, sondern es müssen auch makroökonomische Variablen wie die Fiskal-, Zins-, Innovations- und Arbeitszeitpolitik berücksichtigt werden. Darüber hinaus ist der jeweilige Kontext wichtig. Die niederländische Teilzeitstrategie etwa ist an bestimmte Voraussetzungen geknüpft, die z.B. in den USA nicht vorliegen (geringe Lohndifferenzierung und Gleichbehandlung von Teilzeitbeschäftigten). Jedes Land muß seinen eigenen Weg finden.

### **3 Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung von Geringqualifizierten**

Im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen stehen Ansätze und Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung, die teils auf der Makro- und teils auf der Mikroebene angesiedelt sind. Sie richten sich i.d.R. nicht explizit auf die Förderung der Beschäftigung von Geringqualifizierten, werden aber häufig in diesem Zusammenhang diskutiert. Zunächst werden in *Teil 3.1* die vier Grundtypen der Subventionen, auf denen die meisten dieser Programme und Projekte aufbauen, vorgestellt und hinsichtlich ihrer Wirkungen analysiert und verglichen. Für zwei dieser Subventionsformen - die Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen und Einkommensbeihilfen für die Beschäftigten - liegen aktuelle Vorschläge zur Umsetzung in Deutschland vor. Diese werden in ihren Grundzügen skizziert. In *Teil 3.2* stehen verschiedene Formen von konkreten Programmen und Projekten im Mittelpunkt, die in jüngster Zeit im In- und Ausland zur gezielten Förderung der Schaffung von Arbeitsplätzen u.a. oder teilweise auch speziell für Geringqualifizierte konzipiert worden sind. Diese stützen sich überwiegend auf die zuvor vorgestellten Instrumente und kombinieren sie mit anderen arbeitsmarktpolitischen Hilfen. Im Gegensatz zu den auf der Makroebene angesiedelten Ansätzen und Vorschlägen sind sie in der Regel auf bestimmte Zielgruppen unter den Arbeitslosen und auf eine regionale Umsetzung hin ausgerichtet.

#### **3.1 Subventionsformen**

Grundsätzlich lassen sich im wesentlichen vier Varianten von Subventionen zur Förderung der Beschäftigung von Geringqualifizierten (bzw. anderen benachteiligten Gruppen unter den Arbeitslosen) unterscheiden, wobei es für jede Variante mehrere Instrumente gibt:

- Lohnsubventionen an Arbeitgeber;
- Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen (an Arbeitgeber und/oder Beschäftigte);
- Einkommensbeihilfen für die Beschäftigten;
- Nachfragesubventionen.

Diese werden im folgenden beschrieben. In 3.1.5 werden die beiden derzeit im Zentrum der politischen Diskussion stehenden Vorschläge der Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen und Einkommensbeihilfen an die Beschäftigten (Kombilohn) hinsichtlich ihrer möglichen Wirkungen und Besonderheiten analysiert und verglichen.

### 3.1.1 Lohnsubventionen an Arbeitgeber

Subventionen, die an Arbeitgeber gezahlt werden, wenn sie zusätzliche Arbeitsplätze schaffen bzw. Arbeitslose aus bestimmten Zielgruppen einstellen, gibt es in Deutschland und auch in vielen anderen Ländern bereits seit langem. 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 1997).

Eine zweite Variante sind in diesem Zusammenhang Lohnkostenzuschüsse, die an bestimmte Kriterien der sie in Anspruch nehmenden Unternehmen geknüpft sind. Ein Beispiel hierfür sind die Einstellungszuschüsse bei Neugründungen nach §§ 225 -228 SGB III, die von Unternehmen mit bis zu fünf Beschäftigten innerhalb der ersten beiden Jahre nach der Existenzgründung in Anspruch genommen werden können.<sup>15</sup>

Als eine besondere Form von Arbeitgebersubventionen können auch die im Jahre 1997 eingeführten Eingliederungsverträge nach §§ 229 - 234 SGB III begriffen werden. Die Begünstigung der Arbeitgeber besteht hierbei nicht in erster Linie in finanziellen Zuwendungen, sondern in arbeitsrechtlichen Erleichterungen. Eingliederungsverträge können für eine Dauer von bis zu sechs Monaten abgeschlossen werden und sind jederzeit ohne Angabe von Gründen zu kündigen. Zusätzlich erstattet das Arbeitsamt dem betreffenden Unternehmen die Lohnkosten und Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung bei Ausfallzeiten wie Krankheit oder Urlaub. Allerdings ist die bisherige Inanspruchnahme von Eingliederungsverträgen

---

15 In Ostdeutschland gibt es darüber hinaus nach § 415 SGB III die Möglichkeit, daß Unternehmen, die Arbeiten in den Bereichen Umwelt, Denkmalschutz, Wohnumfeldverbesserung ausführen, Strukturanpassungsmaßnahmen nach § 272 SGB III in Anspruch nehmen können, die eigentlich primär auf arbeitsmarktpolitische Träger zielen. Die Zuschüsse bemessen sich nach der durchschnittlichen Höhe der eingesparten Lohnersatzleistungen. Sie werden allerdings in ihrer vollen Höhe nur gewährt, wenn die Entlohnung der geförderten Beschäftigten bei maximal 80 % der tariflichen Löhne liegt.

deutlich hinter den Erwartungen zurückgeblieben: Im Jahre 1997 wurden bundesweit nur 800 Eingliederungsverträge abgeschlossen (Bundesanstalt für Arbeit 1998: 78).

*Übersicht 1:*  
**Betriebsbezogene Einstellungshilfen**

	<b>Zielgruppenvorgabe</b>	<b>Förderdauer</b>	<b>Konditionen</b>
<b>Aktion Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose (BHI) 1995-1999 (Bundesprogramm)</b>	mindestens ein Jahr arbeitslos  sechs Monate arbeitslos, wenn zuvor mindestens drei Jahre wegen Betreuungsaufgaben nicht gearbeitet wurde  Anschlußförderung nach ABM, Strukturanpassungsmaßnahmen, § 19 BSHG bei besonderer Begründung	maximal 12 Monate	bis 2 Jahre arbeitslos: 60 / 40 % <sup>16</sup>  2 - 3 Jahre arbeitslos: 70 / 50 %  über 3 Jahre arbeitslos: 80 / 60 %
<b>Eingliederungszuschuß §§ 217 - 224 SGB III</b>  <b>1. bei Einarbeitung</b>  <b>2. bei erschwelter Vermittlung</b>  <b>3. für Ältere</b>	1. ArbeitnehmerInnen (AN), die einer besonderen Einarbeitung bedürfen  2. AN, insb. Langzeitarbeitslose, Schwerbehinderte und sonstige Behinderte mit personenbezogenen Vermittlungsschwernissen  3. Langzeitarbeitslose über 55 Jahre <sup>17</sup>	1. bis 6 Monate  2. bis 12 Monate  3. bis 24 Monate	1. bis 30 %  2. bis 50 %  3. bis 50 %
<b>Einstellungszuschuß bei Neugründungen §§ 225 - 228 SGB III</b>	"zuvor arbeitslose förderungsbedürftige AN":  mindestens 3 Monate Leistungsbezug bzw. in ABM, Strukturanpassungsmaßnahme oder beruflicher Weiterbildung	bis 12 Monate	bis 50 % für bis zu 2 AN gleichzeitig für neue Arbeitsplätze bei Existenzgründungen der letzten zwei Jahre mit nicht mehr als 5 AN
<b>Eingliederungsvertrag §§ 229 - 234 SGB III</b>	1 Jahr arbeitslos oder 6 Monate arbeitslos und mindestens 1 Vermittlungshemmnis  2 Jahre arbeitslos oder 6 Monate arbeitslos und mindestens 2 Vermittlungshemmnisse	2 Wochen bis 6 Monate  (Anrechnung vorgeschalteter Trainingsmaßnahmen beim gleichen Arbeitgeber)	Erstattung des Arbeitsentgeltes für Zeiten ohne Einsatz  ggf. zusätzlicher Eingliederungszuschuß

Quelle: eigene Zusammenstellung nach einer Übersicht des IAB (Brinkmann 1998)

16 Im 2. Halbjahr der Förderung gilt jeweils der verminderte Satz der Lohnkostenzuschüsse.

17 Durch Rechtsverordnung ist die Altersgrenze auf bis zu 50 Jahre herabsetzbar.

Subventionen an Arbeitgeber 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.<sup>18</sup> 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 die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze betriebswirtschaftlich rechnet.

Unternehmen beklagen häufig, daß die Beantragung von Lohnkostenzuschüssen mit einem übermäßigen bürokratischen Aufwand verbunden ist und sie aus diesem Grunde teilweise auf die Subventionen verzichten. Dies dürfte - neben dem angesichts der hohen Arbeitslosigkeit ohnehin großen BewerberInnenangebot - ein wesentlicher Grund dafür sein, daß zur Verfügung stehende Mittel aus manchen Programmen nicht vollständig abgerufen werden.

### **3.1.2 Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen**

In jüngster Zeit wird vor allem in Deutschland verstärkt auch über Ansätze diskutiert, die Subventionen in Form einer Ermäßigung bzw. eines Erlassens der Sozialversicherungsbeiträge vorsehen, wie dies in einigen anderen Ländern in unterschiedlichsten Varianten bereits seit Jahren erprobt wird (vgl. *Übersicht 3*). Die Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen kann einerseits wie die zuvor beschriebenen Lohnkostenzuschüsse für die Einstellung von Arbeitslosen aus bestimmten Zielgruppen und andererseits für Arbeitsplätze mit niedrigen Einkommen gewährt werden. Bei manchen Programmen ist beides gekoppelt. Zu unterscheiden ist darüber hinaus zwischen einer zeitlich befristeten Ermäßigung der Sozialversicherungsbeiträge und einer Gewährung der Subventionen auf Dauer. Darüber hinaus können die Subventionen ausschließlich für neugeschaffene Arbeitsplätze gewährt werden oder auch bereits bestehende Arbeitsplätze betreffen. Unterschiedlich gehandhabt wird nicht zuletzt, ob nur der Arbeitgeber von der Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge profitiert oder auch die Beiträge der jeweiligen Beschäftigten subventioniert werden.<sup>19</sup> In diesem Fall sinken nicht nur die Arbeitskosten auf Seiten der Arbeitgeber, sondern gleichzeitig erhöhen sich auch

---

18 Zur Entwicklung der verschiedenen Instrumente im Zeitablauf und zur Frage, inwieweit die angestrebten Zielgruppen tatsächlich erreicht werden, vgl. ausführlich Buslei et al. 1999.

19 Programme, die ausschließlich eine Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge auf Beschäftigtenseite vorsehen, sind bislang nach den vorliegenden Informationen nicht erprobt worden, wären grundsätzlich aber ebenfalls denkbar.

die verfügbaren Nettoeinkommen der Beschäftigten. Diese unterschiedlichen Varianten werden in *Übersicht 2* nochmals im Überblick dargestellt.

*Übersicht 2:*  
**Varianten der Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen**

<b>Begünstigte Arbeitsplätze</b>	Niedriglohnjobs allgemein	bei Erfüllung bestimmter Kriterien - z.B. Beschäftigung von Zielgruppen, Arbeitsplätze in KMU, Schaffung von Teilzeitarbeitsplätzen etc.
	nur neue Arbeitsplätze	alle Arbeitsplätze, die die Förderkriterien erfüllen (d.h. auch bestehende)
<b>Begünstigte der Subvention</b>	Arbeitgeber	Arbeitgeber und Beschäftigte
<b>Zeitraum der Subventionierung</b>	befristet	auf Dauer

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Anders als bei der in Deutschland höchst umstrittenen geringfügigen Beschäftigung (Arbeitsverhältnisse mit einem Monatsverdienst unterhalb von 630 DM, für die bis zur Neuregelung im April 1999 weder von Arbeitgeber- noch von Beschäftigtenseite Sozialversicherungsbeiträge zu entrichten waren (Weinkopf 1997c)) ist mit dem Erlaß bzw. der Reduzierung der Sozialversicherungsbeiträge in den verschiedenen Programmen jedoch nicht intendiert, die betroffenen Beschäftigten aus der Sozialversicherung auszuschließen.<sup>20</sup> Ihre Ansprüche sollen bestehen bleiben, indem der Staat die Sozialversicherungsbeiträge übernimmt.

In *Übersicht 3* sind einige der in anderen Ländern praktizierten Varianten der Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen im Überblick zusammengestellt. Dabei zeigt sich, daß in den meisten Fällen die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung bei Arbeitsverhältnissen mit Löhnen bis zu einer bestimmten Einkommensgrenze und/oder bei Einstellung von Arbeitslosen aus bestimmten Zielgruppen subventioniert werden. Nur in Luxemburg werden auch die Sozialversicherungsbeiträge der Beschäftigten aus bestimmten Zielgruppen subventioniert.

---

<sup>20</sup> Nunmehr müssen ArbeitgeberInnen für jede Arbeitsstunde Sozialversicherungsbeiträge entrichten - unterhalb von 630 DM Monatsverdienst 12 % an die Rentenversicherung und, sofern die betroffenen Beschäftigten bereits zuvor in der gesetzlichen Krankenversicherung waren, zusätzlich 10 % Krankenversicherungsbeitrag. Aus diesen Beiträgen entstehen gewisse Leistungsansprüche; einen Anspruch auf alle Leistung aus der gesetzlichen Rentenversicherung erwerben Beschäftigte allerdings nur, wenn sie freiwillig zusätzlich 7,5 % Beitrag entrichten.

*Übersicht 3:*  
**Beispiele für Programme zur Subventionierung von  
 Sozialversicherungsbeiträgen in anderen Ländern**  
 (Stand 1995)

<b>Belgien</b>	<p>50 %-Ermäßigung der Arbeitgeberbeiträge bei Jobs mit Monatslohn unter 41 860 FB und degressive Ermäßigung (50 bis 10 %) unterhalb von 60 676 FB</p> <p>weitere befristete Ermäßigungen bei Einstellung von bestimmten Zielgruppen (Ältere, Jugendliche, Langzeitarbeitslose)</p>
<b>Frankreich</b>	<p>Beitragsnachlaß für Arbeitgeber (800 FF) bei Zahlung von Mindestlöhnen, degressive Ermäßigung bei Löhnen bis zum 1,3-fachen des Mindestlohnes</p> <p>weitere Ermäßigungen bei Einstellung von bestimmten Zielgruppen (Ältere, Behinderte, Jugendliche, Langzeitarbeitslose, Sozialhilfebeziehende)</p>
<b>Großbritannien</b>	<p>Senkung der Arbeitgeberbeiträge für Niedrigverdiener (20 % der Erwerbsbevölkerung)</p> <p>weitere Ermäßigungen bei Einstellung von Langzeitarbeitslosen</p>
<b>Irland</b>	<p>Verringerung der Arbeitgeberbeiträge in niedrigen Lohngruppen (unter 12 000 irischen Pfund)</p> <p>weitere Ermäßigung bei Schaffung neuer Arbeitsplätze für Jugendliche oder Arbeitslose (länger als 13 Wochen arbeitslos)</p>
<b>Luxemburg</b>	<p>Befreiung von Sozialbeiträgen für Arbeitgeber und Beschäftigte</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- für 7 Jahre bei Einstellung über 50-jähriger Arbeitsloser</li> <li>- für 2 Jahre bei Langzeitarbeitslosen (mehr als 2 Jahre) bis zu 30 Jahre (für 3 Jahre für unter 40-Jährige)</li> </ul>
<b>Niederlande (seit 1996)</b>	<p>dauerhafte Subventionierung eines Teils (1998: max. 3660 hfl.) der Arbeitgeber-Sozialversicherungsbeiträge bei Arbeitsplätzen unterhalb von 115 % des gesetzlichen Mindestlohnes für Vollzeitarbeit (bei Teilzeitarbeit bis etwa 137 %)</p>
<b>Schweden</b>	<p>Firmen mit bis zu 500 Beschäftigten erhalten für Neueinstellung von Arbeitslosen eine Befreiung von Arbeitgeberbeiträgen für 12 Monate</p>

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach: Europäische Kommission 1996: 82ff und verschiedenen inforMISEP-Heften; Angaben für die Niederlande nach Mühlau/Salverda 1998

Darüber hinaus wird die staatliche Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen in einigen Ländern auch gezielt eingesetzt, um die Schaffung von Teilzeitarbeitsplätzen zu fördern (z.B. Belgien, Italien) (Europäische Kommission 1996: 82f).

In Deutschland liegen bislang keinerlei Erfahrungen mit entsprechenden Maßnahmen oder Programmen vor, die eine beschäftigungs- oder arbeitsmarktpolitisch motivierte Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge beinhalten.<sup>21</sup> Allerdings wurden in den vergangenen Jahre derartige Vorschläge in die Diskussion eingebracht - z.B. von *Scharpf* (1997) aus dem wissenschaftlichen Bereich und von *Schreiner* (1998) aus dem politischen Bereich (SPD-Bundestagsfraktion). Aktuell wird - auch im Rahmen der sogenannten "Benchmarking-Gruppe" im Rahmen des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit auf Bundesebene - vor allem über einen Vorschlag der *Friedrich-Ebert-Stiftung* (FES) (1998) diskutiert. Alle drei Konzepte sehen eine Subventionierung sowohl neuer als auch bestehender Arbeitsplätze und keine zeitliche Befristung der Subventionen vor. Darüber hinaus knüpft die Subventionierung in allen drei Vorschlägen ausschließlich an der Höhe der Löhne an, wobei sich der Scharpf- und der FES-Vorschlag auf niedrige Monatslöhne beziehen, während der Schreiner-Vorschlag an niedrigen Stundenlöhnen anknüpft.<sup>22</sup> Die Ansätze werden im folgenden in ihren Grundzügen beschrieben.

*Scharpf* (1997) schlägt eine Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge bei Arbeitsplätzen mit Monatseinkommen von unter 1 400 DM vor, wobei eine volle Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge bei monatlichen Einkommen bis 1 000 DM und eine degressiv gestaltete Reduzierung der Subventionen bei monatlichen Einkommen bis zu 1 400 DM vorgesehen ist. Außerdem soll das zusätzliche Einkommen, das durch die Subventionierung der Arbeitnehmerbeiträge erzielt wird, nicht auf die Sozial- bzw. Arbeitslosenhilfe angerechnet werden.<sup>23</sup>

Angesichts der bei diesem Vorschlag sehr geringen Einkommensgrenzen für die Gewährung von Subventionen stellt sich die Frage, ob dadurch tatsächlich in nennenswertem Umfang Beschäftigungsverhältnisse begünstigt bzw. die Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen gefördert werden könnten. Bislang ist der Einkommensbereich zwischen 630 DM und 1 400 DM in Deutschland kaum besetzt, was u.a. auf die oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze

---

21 Mitunter wird die bis April 1999 bestehende Sozialversicherungsfreiheit von geringfügiger Beschäftigung als ein solcher Ansatz bezeichnet. Aus unserer Sicht dominierten hierbei allerdings andere als arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitisch motivierte Zielsetzungen.

22 Eine weitere Variante wird unter dem Stichwort "Mainzer Modell" diskutiert, auf das hier nicht weiter eingegangen werden soll. Besonderheit dieses Ansatzes ist, daß er die bisherige geringfügige Beschäftigung integriert und darauf abzielt, die Schwelle zwischen geringfügiger und sozialversicherungspflichtiger Arbeit zu beseitigen. Außerdem spielt bei der in diesem Kontext vorgeschlagenen Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen nicht das individuelle Einkommen, sondern das Familieneinkommen eine zentrale Rolle, und als Flankierung ist ein zusätzlicher Kinderzuschlag von bis zu 150 DM pro Kind vorgesehen Vgl. ausführlicher Gerster/Deubel 1999.

23 Ein Problem ist darin zu sehen, daß ein Vollzeiteinkommen zwischen 1 000 und 1 400 DM bedeutet, daß der Stundenlohn bei nur 6,25 bis 8,75 DM liegt. Durch die Subventionierung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung erhöhen sich diese Beträge um 20 % auf 7,50 bis 10,50 DM.

einsetzende Belastung mit Sozialabgaben und ggf. auch Steuern zurückzuführen ist. Es erscheint fraglich, ob dies durch eine gestaffelte Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge in diesem Bereich wirkungsvoll verändert werden könnte, zumal die für eine Subventionierung vorgesehenen Stundenlöhne sehr niedrig liegen: Bei einer wöchentlichen Arbeitszeit von 40 Stunden (169 Stunden pro Monat) würden nach diesem Vorschlag Stundenlöhne von bis zu 8,29 DM subventioniert, bei 35 Wochenstunden (153 Stunden pro Monat) stiege die Grenze auf einen Brutto-Stundenlohn von 9,15 DM. Nach Berechnungen des Zentrums für europäische Wirtschaftsforschung lag die Zahl der Beschäftigten mit Bruttostundenlöhnen unter 10 DM im Jahre 1995 zwar - je nach zugrundegelegter Datenquelle - zwischen 648 600 und 865 520 (Buslei et al. 1999: 158f); wieviele dieser Beschäftigten einen Stundenlohn von unter 8,29 bzw. 9,15 DM hatten, läßt sich hieraus nicht entnehmen.

*Übersicht 4:*  
**Beispielrechnung nach dem Scharpf-Vorschlag<sup>24</sup>**

<b>Bruttolohn in DM</b>	<b>Beschäftigte erhalten netto in DM</b>	<b>Arbeitgeber be- zahlen brutto einschließlich Soz.vers. in DM</b>	<b>Staat bezahlt an die Sozialversiche- rung in DM</b>	<b>staatliche Subven- tion von ... % der Gesamtsozialversi- cherungsbeiträge</b>
800	800	800	320	100
1 000	1 000	1 000	400	100
1 100	1 045	1 155	330	75
1 200	1 080	1 320	240	50
1 300	1 105	1 495	130	25
1 400	1 120	1 680	-	-

Quelle: eigene Berechnungen nach Scharpf (1997) unter vereinfachender Zugrundelegung von 40 % Gesamtsozialversicherungsbeiträgen und ohne Berücksichtigung ggf. einsetzender Besteuerung (nur bei Lohnsteuerklasse V relevant)

Der Vorschlag von *Schreiner* (1998) sieht hingegen vor, daß der Staat bei Stundenlöhnen von bis zu 18 DM die Sozialversicherungsbeiträge ganz oder teilweise übernimmt, wobei je nach Höhe der Stundenlöhne eine Staffelung der staatlichen Subventionen vorgesehen ist. So würde bei einem Stundenlohn von 14 DM noch die Hälfte der Sozialversicherungsbeiträge sub-

<sup>24</sup> Lesehilfe: Bei einem Einkommen von 1 200 DM wird die Hälfte der Sozialversicherungsbeiträge von insgesamt 480 DM (= 40 %) staatlich subventioniert. Die/der betroffene Beschäftigte müßte die Hälfte des Arbeitnehmeranteils an den Sozialversicherungsbeiträgen zahlen, würde also 1 200 DM abzüglich 120 DM bezahlen, was einem Nettoeinkommen von 1 080 DM entspricht. Der Arbeitgeber müßte das Bruttoeinkommen von 1 200 DM zuzüglich der Hälfte des Arbeitgeberanteils zur Sozialversicherung bezahlen, also insgesamt 1 320 DM.

ventioniert. Gegenüber dem zuvor skizzierten Konzept von *Scharpf* reicht die im Schreiner-Konzept vorgesehene Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen in deutlich höhere Einkommensschichten hinein. Vollzeitarbeitsplätze würden unter Zugrundelegung einer 40-Stunden-Woche (169 Arbeitsstunden im Monat) bis zu einem Monatseinkommen von 3 042 DM<sup>25</sup> und bei einer 35-Stunden-Woche (153 Arbeitsstunden im Monat) bis zu einem monatlichen Einkommen von 2 754 DM subventioniert, während im Scharpf-Konzept die Subventionen bereits bei einem Monatseinkommen von 1 400 DM enden.

Derzeit wird in diesem Kontext vorrangig über die Umsetzung und mögliche Wirkungen eines Vorschlags der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) (1998) diskutiert, der dem skizzierten Schreiner-Vorschlag sehr ähnlich ist. Er beinhaltet folgende Eckpunkte:

- Bis zu einem Brutto-Monatslohn von 1 500 DM (knapp 10 DM Stundenlohn) bei Vollzeitbeschäftigung übernimmt der Staat die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber und Beschäftigten komplett.
- Oberhalb dieser Grenze bis zu einem Brutto-Monatslohn von 3 000 DM (knapp 20 DM Stundenlohn bei 35 Stunden wöchentlicher Arbeitszeit) würden die Sozialversicherungsbeiträge degressiv gestaffelt subventioniert.
- Bei einer wöchentlichen Arbeitszeit unterhalb von 35 Stunden reduziert sich der Zuschuß anteilig.
- Die Zuschüsse sollen unbefristet und ohne Beschränkung auf besondere Zielgruppen gewährt werden.
- Als Begleitmaßnahmen sind u.a. eine Erhöhung des Kindergeldes für NiedrigeinkommensbezieherInnen und die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes von 8 bis 9 DM pro Stunde vorgesehen (Bender/Kaltenborn/Rudolph/Walwei 1999: 3).

Genauere Angaben, wieviele der derzeit Beschäftigten in Deutschland einen Stundenlohn von unter 18 DM bzw. unter 20 DM erhalten, liegen nicht vor. Es ist jedoch davon auszugehen, daß die bereits in *Teil 2* erwähnten 27,6 % der Vollzeitbeschäftigten, die unter 75 % des Durchschnittsverdienstes erhalten, mehrheitlich betroffen wären. Dies entspricht 2,9 Millionen Personen (Bäcker/Hanesch 1998: 392). Hinzu kämen die Teilzeitbeschäftigten mit Stundenlöhnen unter 18 bzw. 20 DM sowie ein großer Teil der ausschließlich geringfügig Beschäftigten,

---

<sup>25</sup> Bäcker/Hanesch (1998: 392) gehen davon aus, daß nach diesem Vorschlag erst Monatseinkommen von über 3 060 DM bei Vollzeitbeschäftigten nicht mehr subventioniert würden.

deren Zahl nach einer Untersuchung des ISG im Jahre 1997 bei über 4 Millionen lag (Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik 1997).

In einer im Frühjahr 1999 fertiggestellten 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 (Buslei et al. 1999: 158). "Diese quantitativen Dimensionen deuten an, daß insgesamt mit einem Finanzierungsbedarf in mindestens zweistelliger Milliardenhöhe zu rechnen ist." (Bäcker/Hanesch 1998: 392) Nach neuesten Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) von Juni 1999 liegt der zu erwartende Zuschußbedarf bei Umsetzung des FES-Vorschlags zwischen 17,7 und 23,5 Milliarden DM pro Jahr (zuzüglich 7,9 Milliarden DM, wenn auch Ausbildungsvergütungen in die Subventionierung einbezogen würden) (Bender/Rudolph 1999: 8).

### **3.1.3 Einkommensbeihilfen für die Beschäftigten**

Einkommensbeihilfen für die Beschäftigten werden im Zusammenhang mit der Umsetzung einer stärkeren Lohndifferenzierung bzw. der Einführung von Niedriglöhnen nach dem Vorbild der USA zur Erschließung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten insbesondere für Geringqualifizierte vorgeschlagen, um die sogenannte "Armut- und Arbeitslosigkeitsfalle" zu umgehen: Arbeitslose und SozialhilfeempfängerInnen 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 insbesondere den niedrigen Anrechnungsfreibeträgen für zusätzliches Einkommen bei Arbeitslosengeld/Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zugeschrieben.

Um hier Abhilfe zu schaffen, wird vorgeschlagen, Arbeitseinkommen nur noch zu einem geringeren Teil auf Transferleistungsansprüche anzurechnen, so daß ein "gleitender Übergang" in Erwerbsarbeit möglich ist. Diese Idee greifen Konzepte einer "negativen Einkommensteuer" auf. Vorgeschlagen wird, die Gesamtheit aller steuerfinanzierten sozialpolitischen Transferzahlungen zu einer einzigen Transferleistung zusammengefaßt werden, die als soziokulturelles Existenzminimum in das Steuersystem integriert wird. Wer weniger verdient, erhalte eine Erstattung vom Finanzamt, wobei Einkünfte je nach konkreter Ausgestaltung z.B. nur zu 50 % angerechnet würden.

Als Gegenargument gegen diesen Vorschlag wird angeführt, daß eine solche Totalrevision des Steuer- und Transfersystems mit großen technisch-administrativen Problemen verbunden wäre, zu problematischen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Ergebnissen führe und vor allem

jenseits der Möglichkeiten der Finanzierbarkeit liege. Dies hat zu Überlegungen geführt, nur die Kernelemente des Negativsteuer-Vorschlages im Rahmen des bestehenden Steuer- und Sozialleistungssystems umzusetzen: Der im Sommer 1997 veröffentlichte Kombilohn-Vorschlag der Bundesvereinigung deutscher Arbeitgeberverbände (BDA) scheint auf den ersten Blick eine solche pragmatische Lösung zu sein. Im einzelnen wird vorgeschlagen:

- eine Verzahnung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe nach den Grundprinzipien des BSHG, mittelfristig eine Abschaffung der Arbeitslosenhilfe sowie eine Begrenzung des Arbeitslosengeldbezugs auf 12 Monate;
- eine Veränderung der Einkommensanrechnung beim Sozialhilfebezug: Einführung eines haushaltsbezogenen Sockelbetrags, der anrechnungsfrei bleibt (80 DM bei Alleinstehenden, 150 DM bei Ehepaaren und 50 DM pro Kind) und gestaffelter prozentualer Anrechnungsbeträge bei für darüber hinausgehende Einkommen (70 % bis 1 000 DM, 80 % zwischen 1 001 und 1 500 DM und oberhalb von 1 501 DM zu 90 %). Der Anspruch läuft aus, wenn die Bedürftigkeitsgrenze erreicht ist;
- Absenkung der unteren Tarifgruppen um 20 bis 30 %;
- Einfrieren der Sozialhilfe-Regelsätze auf dem derzeitigen Niveau und mittelfristige Absenkung nach unten (Lohnabstandsgebot);
- konsequente Nutzung der Möglichkeit, Sozialhilfe zu kürzen bzw. gänzlich zu streichen, wenn zumutbare Arbeit abgelehnt wird (Umkehrung der Beweislast) (Gunkel/Köllmann/Küpper/Peren 1997).

Die Subventionen würden also - im Gegensatz zu den in 3.1 dargestellten Lohnkostenzuschüssen und zu der in 3.2 dargestellten Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen - nicht (auch) an die Arbeitgeber bezahlt, sondern ausschließlich an Beschäftigte. Deren niedrige Erwerbseinkommen sollen in Abhängigkeit von der persönlichen Bedürftigkeit durch staatliche Transferleistungen aufgestockt werden. Erklärte Zielsetzung ist die Stärkung der Arbeitsanreize für BezieherInnen von Sozialtransfers.

Der Kombilohn-Vorschlag der BDA ist seit seiner Veröffentlichung mit zahlreichen Argumenten kritisiert worden (vgl. z.B. Bäcker/Hanesch 1997). Die zentralen Einwände beziehen sich auf die Grundannahme, die Löhne in der Bundesrepublik seien zu hoch und die Arbeitsanreize für BezieherInnen von Sozialtransfers zu gering, auf die zu erwartenden Kosten, die Folgewirkungen auf das Sozial- und Tarifsysteem sowie auf die arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit. U.a. wird befürchtet, daß die dauerhafte Subventionierung - wenn überhaupt - nur gewährleistet werden kann, wenn gleichzeitig das Niveau der Sozialleistungen deutlich

abgesenkt wird: Nur durch Preisgabe eines existenzsichernden Standards ließe sich bei den erweiterten Absetzbeträgen das Finanzierungsproblem begrenzen. Damit würde neue Armut entstehen - einerseits bei denjenigen Sozialhilfebeziehenden, die aus Alters-, Gesundheits- oder familiären Gründen als nicht arbeitsfähig gelten, und andererseits bei denjenigen, die zwar arbeitsfähig sind, aber dennoch keinen Arbeitsplatz finden.

Durch die vorgeschlagene Neuregelung käme es zu einer Uminterpretation der Sozialhilfe als dauerhafte, quasi normale Lohnsubvention, die immer dann einspringt, wenn keine existenzsichernden Löhne vereinbart werden bzw. vorliegen. Anders als bei bislang praktizierten Lohnkostenzuschüssen beinhaltet der Vorschlag keinerlei Kriterien hinsichtlich der Zielgruppen und/oder der Art der Beschäftigungsverhältnisse, die eine Steuerung und Kontrolle der Inanspruchnahme ermöglichen würden. Eine Konzentration der Einkommensbeihilfen auf Geringqualifizierte ist nicht vorgesehen. Vor diesem Hintergrund erscheint fraglich, ob in der Praxis tatsächlich vor allem Geringqualifizierte davon profitieren würden.

Weiterhin erscheint offen, ob die These, die gegenwärtige Arbeitslosigkeit sei im wesentlichen die Folge eines Motivationsproblems, haltbar ist. Ein solcher Ansatz kann allenfalls eine friktionelle Sucharbeitslosigkeit erklären, nicht jedoch ein gesamtwirtschaftliches Arbeitsmarktungleichgewicht (Bäcker 1998). Größere Haushalte mit Kindern, für die das Lohnabstandsgebot am ehesten nicht erfüllt ist, machen nur 10,4 % der Anspruchsberechtigten aus, und Untersuchungen zeigen, daß Sozialhilfebezug gerade bei Arbeitslosen keine Dauererscheinung ist. Zudem zeichnen sich Dauerarbeitslose nicht zwingend durch fehlende Qualifikation, sondern vor allem durch höhere Lebensalter und gesundheitliche Einschränkungen aus.

Ebenso wie bei der Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen liegen auch für die konkrete Ausgestaltung von Einkommensbeihilfen an Beschäftigte zahlreiche unterschiedliche Vorschläge vor. Unterschiede zu dem hier ausführlicher dargestellten Kombilohn-Vorschlag von Seiten der Arbeitgeber bestehen vor allem in folgenden Aspekten:

- andere Anrechnungsfreigrenzen für den Hinzuverdienst (z.B. der Vorschlag des ehemaligen Bundesgesundheitsministers Seehofer - vgl. Kaltenborn 1998; Trabert et al. 1998; Buslei et al. 1999: 49ff);
- Beschränkung der Einkommensbeihilfen auf bestimmte Zielgruppen und/oder zeitliche Befristung der Beihilfen (z.B. der Vorschlag eines sogenannten "Einstiegs geldes für Langzeitarbeitslose" (Jerger/Spermann 1996) und der 1998 ebenfalls unter dem Stichwort "Kombilohn" für Arbeitslosenhilfebeziehende eingebrachte Vorschlag der damaligen Bundesregierung, der eine zeitlich befristete Aufstockung von Niedrigeinkommen in Abhängigkeit von der Höhe der zuvor bezogenen Arbeitslosenhilfe vorsah.)

### 3.1.4 Nachfragesubventionen

Nachfragesubventionen werden meist bezogen auf die Förderung spezifischer Tätigkeiten bzw. Dienstleistungen diskutiert. Insbesondere der Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen steht hierbei bislang im Mittelpunkt des Interesses. Die Idee ist, daß die Beschäftigungspotentiale im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen unzureichend ausgeschöpft werden, weil die Dienstleistungen für Privathaushalte zu teuer sind bzw. diesen kostengünstigere Alternativen z.B. durch Schwarzarbeit zur Verfügung stehen (Weinkopf 1996a und b; Weinkopf 1997a und b; Weinkopf 1998). Diskutiert und teilweise auch bereits erprobt werden in diesem Zusammenhang vor allem steuerliche Erleichterungen (Abzug von der Steuerschuld bei den Dienstleistungsschecks in Frankreich; Ermäßigung des zu versteuernden Einkommens bei Haushaltsschecks bzw. Sonderausgabenabzug in Deutschland) und einkommensunabhängige Subventionen wie etwa Dienstleistungsgutscheine, für die von der SPD-Bundestagsfraktion im Jahre 1996 ein Konzept entwickelt worden ist (Deutscher Bundestag 1996).

Je nach Ausgestaltung der Förderung und ggf. einschränkenden Bedingungen der Inanspruchnahme unterscheiden sich sowohl die Zahl der potentiell Begünstigten und die möglichen Beschäftigungseffekte als auch die tatsächliche Inanspruchnahme erheblich. Während die Zahl der NutzerInnen der Dienstleistungsschecks in Frankreich bereits Mitte 1996 auf 202 000 pro Monat beziffert wurde (Beck 1996), ist die Inanspruchnahme von Haushaltsschecks in Deutschland bislang deutlich hinter den Erwartungen zurückgeblieben.

Nach Angaben des Bundesarbeitsministerium wurden zwischen Anfang 1997 und Ende 1998 nur 8 449 Haushaltsschecks genutzt. Eine Sonderauswertung der Bundesanstalt für Arbeit zeigt, daß im Juni 1998 4 284 sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse in Privathaushalten bestanden, bei denen das Haushaltsscheck-Verfahren zur Anwendung kam. Dies entspricht 11,6 % der 36.859 zu diesem Zeitpunkt in Privathaushalten insgesamt sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Überdies ist unklar, inwieweit es sich bei den über Haushaltsscheck abgerechneten Arbeitsplätzen um zusätzliche Arbeitsplätze handelt und inwieweit bereits bestehende Arbeitsplätze in Privathaushalten auf das Haushaltsscheck-Verfahren umgestellt worden sind. Die vorliegenden Daten deuten darauf hin, daß es sich zumindest zum Teil um solche "Umwandlungen" handeln könnte: Zwischen März 1997 und Juni 1998 ist die Gesamtzahl der in Privathaushalten sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nur um 3 041 Personen gestiegen, während die Zunahme der über das Haushaltsscheck-Verfahren Beschäftigten im gleichen Zeitraum bei 3 731 Personen lag.

*Tabelle 10:*  
**Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Privathaushalten**

Ende des Quartals	sozialversicherungspflichtig Beschäftigte insgesamt			davon mit Haushalts-scheckverfahren			in %		
	insgesamt	Männer	Frauen	insgesamt	Männer	Frauen	insgesamt	Männer	Frauen
3/1997	33.818	3.889	29.929	553	51	502	1,6	1,3	1,7
6/1997	34.159	3.853	30.306	1.387	123	1.264	4,1	3,2	4,2
9/1997	35.127	3.985	31.142	2.354	177	2.177	6,7	4,4	7,0
12/1997	35.221	3.780	31.441	2.976	216	2.760	8,4	5,7	8,8
3/1998	36.322	3.888	32.434	3.853	262	3.601	10,6	6,7	11,1
6/1998	38.859	4.051	32.808	4.284	283	4.001	11,6	7,0	12,2

Quelle: Angaben der Bundesanstalt für Arbeit

Die bislang vergleichsweise geringe Inanspruchnahme der Haushaltsschecks dürfte im wesentlichen auf drei Probleme zurückzuführen sein:

- **Struktur der Nachfrage:** Während in Frankreich jede Arbeitsstunde sozialversicherungspflichtig ist und somit Dienstleistungsschecks auch für Arbeitsverhältnisse mit wenigen Wochenstunden genutzt werden können, werden in Deutschland nur Arbeitsverhältnisse oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze von Haushaltsschecks und Steuererleichterungen erfaßt. Aber nur wenige Haushalte können sich eine Haushaltshilfe mit einem Monatsverdienst von mehr als 630 DM leisten; die überwiegende Mehrheit benötigt Hilfe für wenige Wochenstunden oder kann jedenfalls nicht mehr finanzieren.<sup>26</sup> Die grundsätzlich mögliche gemeinsame Beschäftigung einer Hilfe durch mehrere Haushalte ist sowohl schwierig als auch riskant: Springt ein Haushalt ab, kann es passieren, daß die Haushaltshilfe ihren Sozialversicherungsschutz und die Haushalte ihren Steuervorteil verlieren.
- **Kosten:** Während in Frankreich die Hälfte der tatsächlich angefallenen Kosten bis zu einer Höhe von maximal 45 000 FF pro Jahr von der Steuerschuld abgezogen werden können, beinhaltet der Sonderausgabenzug in Deutschland die Absetzbarkeit von bis zu 18 000 DM vom zu versteuernden Einkommen. Die tatsächliche finanzielle Entla-

<sup>26</sup> Dies zeigen auch die französischen Erfahrungen, wo die durchschnittliche Wochenarbeitszeit der über Dienstleistungsscheck Beschäftigten Mitte 1996 bei etwa 5 Stunden lag. Vgl. Beck 1996.

stung ist somit je nach Grenzsteuersatz unterschiedlich und erhöht sich mit steigendem Einkommen. Da bei Nutzung des Haushaltsschecks Haushalte die gesamten Sozialversicherungsbeiträge in Höhe von etwa 42 % übernehmen müssen, werden die Mehrkosten durch die Steuervorteile nur kompensiert, wenn der Grenzsteuersatz deutlich über 40 % liegt.

- **Arbeitsangebot:** Angesichts der eher niedrigen Löhne und der vergleichsweise kurzen Arbeitszeit haben Beschäftigte in diesem Bereich oft kein Interesse an einer sozialversicherungs- und steuerpflichtigen Beschäftigung. Insbesondere verheiratete Frauen bevorzugen unter den gegebenen Rahmenbedingungen in Deutschland (Ehegattensplitting, Lohnsteuerklasse V, kostenlose Mitversicherung von nichterwerbstätigen Ehegatten in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung) oft geringfügige Beschäftigung bzw. Schwarzarbeit gegenüber sozialversicherungspflichtiger Teilzeitbeschäftigung. Hinzu kommt, daß offizieller Verdienst z.B. zur Reduzierung von Wohngeldansprüchen oder zu höheren Kindergartenbeiträgen führen könnte.

Dieser kurze Vergleich macht deutlich, daß gerade in Bereichen wie den haushaltsbezogenen Dienstleistungen, in denen die Förderung regulärer Beschäftigung in einer starken Konkurrenz zu Schwarzarbeit und Eigenarbeit steht, neben der konkreten Ausgestaltung der Förderung auch gesellschaftliche Rahmenbedingungen mitentscheidend für den Erfolg beschäftigungsfördernder Maßnahmen sind.

Eine andere Variante von Nachfragesubventionen ist die Ausgabe von Gutscheinen für bestimmte Dienstleistungen als Teil der Lohnzahlung oder als zusätzliche Leistung. Die Nachfrage nach bestimmten Dienstleistungen soll hierbei dadurch gefördert werden, daß eine alternative Verwendung der Gutscheine (z.B. für den Konsum von Gütern oder die Bezahlung von auf dem Schwarzmarkt erbrachten Dienstleistungen) nicht möglich ist. Derartige Gutscheine werden seit einiger Zeit sowohl in Frankreich ("titre emploi-service") als auch in Belgien erprobt.

Ein weiterer Ansatz, der die Förderung der Inanspruchnahme haushaltsbezogener Dienstleistungen durch Nachfragesubventionen mit der Schaffung von Zuverdienstmöglichkeiten für Langzeitarbeitslose verknüpft, sind die ALE-Schecks in Belgien. Im Rahmen dieses Systems können Langzeitarbeitslose, die seit über drei (unter bestimmten Voraussetzungen seit über zwei) Jahren arbeitslos sind, bis zu 45 Stunden pro Monat arbeiten und dafür bis zu 6 750 bf (etwa 340 DM) verdienen, ohne daß dies auf die Arbeitslosenunterstützung angerechnet wird. Für Land- und Gartenbauarbeiten gelten besondere Regelungen: Für zwei Monate pro Jahr dürfen max. 90 Stunden pro Monat gearbeitet werden. Für jeweils 90 Stunden, die in den beiden vorangegangenen Jahren gearbeitet worden sind, wird ein zusätzlicher Monat Arbeitslosenunterstützung gewährt.

Die Arbeiten können in Privathaushalten (Haushaltshilfe, kleine Reparaturen, Kinderbetreuung, Nachhilfe, Alten- und Krankenhilfe, Unterstützung bei Behördengängen, Gartenarbeit) oder im öffentlichen Bereich (Katastrophen-Einsätze, Wohnumfeldverbesserung, Lotsendienste, Kirmes, Markt, Jugendarbeit) sowie bei Vereinen (Kinder- und Jugendbetreuung, Instandhaltung, kleine Reparaturen) geleistet werden. Wenn Haushalte solche Dienste in Anspruch nehmen, bezahlen sie hierfür 200 bis 300 bf (etwa 10 bis 15 DM) pro Stunde und erhalten Steuernachlässe in Höhe von 30 bis 40 % der Kosten bis max. 80 000 bf pro Jahr (etwa 4 000 DM).

Im Gegensatz zu den zuvor skizzierten Ansätzen von Nachfragesubventionen werden mit ALE-Schecks keine zusätzlichen regulären Arbeitsplätze, sondern legale Zuverdienstmöglichkeiten für Arbeitslose geschaffen - und zwar sowohl in Privathaushalten als auch in öffentlichen bzw. gemeinnützigen Tätigkeitsbereichen.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß Nachfragesubventionen im Unterschied zu den Arbeitgebersubventionen sowie Einkommensbeihilfen für Beschäftigte nur für bestimmte Tätigkeitsbereiche diskutiert bzw. erprobt werden. Sie stellen damit lediglich einen ergänzenden Ansatz dar, der allerdings mit anderen Instrumenten kombiniert werden kann. Es wäre zu prüfen, ob Nachfragesubventionen in anderen Bereichen als den bislang im Mittelpunkt stehenden haushaltsbezogenen Dienstleistungen sinnvoll sein könnten. Hinsichtlich ihrer Ausgestaltung ist u.a. darauf zu achten, daß verteilungspolitische Ungerechtigkeiten vermieden werden und daß die Handhabung möglichst einfach gestaltet wird (vgl. ausführlicher Bittner/Strauf/Weinkopf 1999).

### **3.1.5 Offene Fragen, Risiken und Probleme**

Während das Instrument von Lohnkostenzuschüssen für die Einstellung von Arbeitslosen aus bestimmten Zielgruppen an Arbeitgeber bereits seit langem eingesetzt wird, handelt es sich bei den Ansätzen der Einkommensbeihilfen an Beschäftigte und bei der Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen um Vorschläge, mit denen in Deutschland bislang noch keine Erfahrungen vorliegen. Der vierte hier vorgestellte Ansatz, die Nachfragesubventionen, bezieht sich auf die Förderung der Nachfrage nach bestimmten Dienstleistungen und ist vor diesem Hintergrund mit den anderen nicht direkt vergleichbar.

Als Instrumente zur Flankierung einer Niedriglohnstrategie werden in Deutschland derzeit vor allem die beiden Vorschläge der Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen und der Einkommensbeihilfen an Beschäftigte diskutiert. Daher konzentrieren wir uns im folgenden auf eine Diskussion der möglichen Beschäftigungseffekte sowie potentielle Risiken und

Probleme dieser beiden Ansätze, wobei wir bei der Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen den aktuell diskutierten Vorschlag der Friedrich-Ebert-Stiftung zugrunde legen:

- **Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze:** In beiden Ansätzen werden die Subventionen nicht auf zusätzliche Arbeitsplätze konzentriert, sondern beziehen explizit auch die Förderung bereits bestehender mit ein. Zahlreiche ArbeitnehmerInnen, die bereits heute zu niedrigen Löhnen beschäftigt sind, würden somit Ansprüche auf Einkommensbeihilfen bzw. auf die Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge gewinnen. Bei der Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge würden die Arbeitgeber dieser Beschäftigten zusätzlich direkt entlastet, während sich die Entlastung der Arbeitgeber beim Kombilohn-Konzept erst indirekt ergäbe, wenn niedrigere Lohngruppen geschaffen würden. Inwieweit über die bereits bestehenden Niedriglohnarbeitsplätze hinaus weitere entstehen würden, hängt von zahlreichen Faktoren ab und läßt sich kaum abschätzen.

Die Beschäftigungseffekte sind überdies nicht nur von Reaktionen auf der Nachfrageseite, sondern auch von Reaktionen auf der Arbeitsangebotsseite abhängig. Bei beiden Ansätzen würden sich tendenziell die erzielbaren Einkommen aus Beschäftigungsverhältnissen mit niedrigen Einkommen erhöhen. Dies führt jedoch nicht zwangsläufig zu einer Erhöhung des Arbeitsangebotes. Bei dieser landläufigen Erwartung wird häufig übersehen, daß Einkommenserhöhungen gegenläufige Effekte auf das Arbeitsangebot haben: Ein Teil der Arbeitskräfte erhöht das Arbeitsangebot; andere verringern ihr Arbeitsangebot jedoch. Weiterhin können staatliche Eingriffe in das Einkommensgefüge Auswirkungen auf die Ergebnisse von Tarifverhandlungen haben.

Die für Deutschland vorliegenden Schätzungen zu den möglichen Effekten von veränderten Regeln zur Anrechnung von Einkommen auf Transferleistungsansprüche kommen übereinstimmend zu dem Ergebnis, daß sich das Arbeitsangebot per Saldo nur geringfügig erhöhen würde (vgl. Buslei et al. 1999; Kaltenborn 1998; Trabert et al. 1998). So beziffert etwa das ZEW den Effekt einer moderaten Reduzierung der Transferentzugsrate auf "praktisch Null" - bei einer der berechneten Varianten ist der Beschäftigungseffekt sogar negativ (minus gut 20 000) (Buslei et al. 1999: 145f).<sup>27</sup> Für die Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen wird der mögliche Beschäftigungseffekt demgegenüber auf immerhin 75 000 bis 125 000 Arbeitsplätze beziffert. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) kommt bezogen auf mögliche Beschäftigungseffekte des FES-Vorschlags zu einer ähnlichen Größenordnung von

---

<sup>27</sup> *Kaltenborn* (1998: 52) kommt zu sehr ähnlichen Ergebnissen: Für den Vorschlag des Bundesgesundheitsministeriums hat er eine Erhöhung des Arbeitsangebotes um 900 Personen, beim Kombilohn-Vorschlag der BDA um 3 800 berechnet.

maximal 140 000 zusätzlichen Arbeitsplätzen - je nachdem, wie die finanziellen Aufwendungen gegenfinanziert werden (Bender/Kaltenborn/Rudolph/Walwei 1999: 4).

Auch die ersten Erfahrungen mit der Subventionierung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung in den Niederlanden deuten darauf hin, daß es überaus fraglich ist, ob durch derartige Maßnahmen in größerem Umfang zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden können. Zwar wurde das dortige Programm bereits im ersten Jahr nach seiner Einführung in hohem Maße in Anspruch genommen: Für etwa 1 Million Arbeitsplätze wurden die Subventionen genutzt, was etwa 16 % aller Arbeitsplätze in den Niederlanden entspricht.<sup>28</sup> Nach Ergebnissen von *Mühlau/Salverda* (1998) ist allerdings überaus fraglich, inwieweit es sich hierbei um zusätzliche Arbeitsplätze handelte. Signifikante Unterschiede der Beschäftigungsentwicklung in Betrieben, die die Zuschüsse in Anspruch nahmen, und anderen konnten nicht festgestellt werden. Außerdem erhöhte sich die Zahl der Arbeitsplätze in Niedriglohnbranchen im Jahr der Einführung des Programms nur um 1,06 %, während im Jahr zuvor in diesem Bereich ein Beschäftigungswachstum von 2,9 % verzeichnet worden war.

- **Begünstigung von Geringqualifizierten:** Ein weiterer Aspekt bei der Beurteilung der Instrumente ist die Frage, ob und inwiefern sie zur Erreichung der hier im Mittelpunkt stehenden Zielgruppe der Geringqualifizierten beitragen können. Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber können grundsätzlich auf die Einstellung spezifischer Zielgruppen beschränkt werden. Insofern ist eine Konzentration auf Geringqualifizierte theoretisch möglich, wenngleich bestehende Programme i.d.R. nicht an der Qualifikation, sondern an der Dauer der Arbeitslosigkeit oder einem vorherigen Bezug von Sozialhilfe anknüpfen. Die vorliegenden Vorschläge zu Einkommensbeihilfen und subventionierten Sozialversicherungsbeiträgen konzentrieren sich demgegenüber nicht explizit auf Geringqualifizierte, sondern setzen jeweils an der Lohnhöhe an - die Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen an der Höhe der Stundenlöhne und das Kombilohn-Konzept am Einkommen in Kombination mit der "Bedürftigkeit" nach den Kriterien der Gewährung von Sozialhilfe (bei einem verringerten Anrechnungssatz des Einkommens). Ohne einen expliziten Zielgruppenbezug der Subventionen ist aber nicht auszuschließen, daß es innerhalb des Kreises der Arbeitslosen zu Verdrängungseffekten kommt. Denn die Erfahrungen der Vergangenheit lehren, daß Arbeitsplätze, die traditionell mit An- und Ungelernten besetzt wurden, in zunehmenden Maße von

---

28 Hierbei ist zu beachten, daß die Zuschüsse in den Niederlanden beantragt werden müssen, während bei den in Deutschland diskutierten Vorschlägen offenbar eine Subventionierung von allen Arbeitsplätzen, die die Förderbedingungen erfüllen, vorgesehen ist.

formal qualifizierten Arbeitskräften eingenommen worden sind (vgl. auch Institut der Deutschen Wirtschaft 1996: 25).<sup>29</sup>

Darauf, daß Geringqualifizierte nur in geringem Maße von derartigen Maßnahmen profitieren, deuten auch die ersten Erfahrungen mit dem bereits erwähnten Programm zur Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen in den Niederlanden hin: Hier waren im Jahre 1996 nur 11 % der subventionierten Niedriglohn-Arbeitsplätze mit Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung besetzt (Mühlau/Salverda 1998).<sup>30</sup>

- **Substitutions- und Mitnahmeeffekte:** Sowohl bei subventionierten Sozialversicherungsbeiträgen als auch bei Einkommensbeihilfen sind erhebliche Substitutions- und Mitnahmeeffekte zwangsläufig, wenn sie nicht auf zusätzliche neugeschaffene Arbeitsplätze beschränkt werden. Eine Substitution bislang ungeförderter Arbeitsplätze durch geförderte bzw. die Inanspruchnahme von Subventionen ohne Verhaltensänderungen auf seiten der Arbeitgeber wird mindestens in dem Maße in Kauf genommen, in dem schon heute Arbeitsplätze bestehen, die die jeweiligen Voraussetzungen der Gewährung der Subventionen erfüllen (Stundenlöhne unter 18 bis 20 DM bzw. Einkommen unterhalb der modifizierten Bedürftigkeit).

Der Verzicht auf einen expliziten Zielgruppenbezug von Subventionen erhöht zudem das Risiko, "daß Arbeitgeber unsubventionierte Arbeitnehmer durch bezuschulte Arbeitnehmer ersetzen" (Klös 1997: 83) bzw. Subventionen in Anspruch nehmen, ohne daß hierbei eine Verhaltensänderung eintritt. Bei Einkommensbeihilfen an die Beschäftigten sind zwar nicht die Arbeitgeber die Adressaten der Förderung, so daß für sie kein direkter Anreiz zur Substitution ungeförderter ArbeitnehmerInnen durch geförderte besteht (Klös 1997: 83). Nicht auszuschließen ist allerdings, daß Arbeitsplätze mit höherer Entlohnung durch Arbeitsplätze mit geringerer Entlohnung (und Ansprüchen auf Einkommensbeihilfen) ersetzt werden, zumal auf die Formulierung von Kriterien für die Förderung im Kombilohn-Konzept verzichtet wird und eine Schaffung von Niedriglohngruppen explizit angestrebt ist.

---

29 Dieser Effekt wird zusätzlich verstärkt durch die Verschärfung der Zumutbarkeitsregelungen im Arbeitsförderungsrecht in den vergangenen Jahren.

30 Dies liegt etwas höher als ihr Anteil unter den Beschäftigten insgesamt (8 %), aber deutlich niedriger als ihr Anteil an den Arbeitslosen (18 %).

Auch bei der Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen ist eine Verdrängung von Arbeitsplätzen mit höherer Entlohnung durch Arbeitsplätze mit Stundenlöhnen unterhalb der Subventionsgrenze nicht gänzlich auszuschließen. Zu beachten ist überdies, daß es zu informellen Absprachen zwischen Beschäftigten und Arbeitgebern kommen könnte, um die Voraussetzungen für die Gewährung der Subventionen zu erfüllen. So können z.B. Teilzeitarbeitsverhältnisse mit höheren Stundenlöhnen als Vollzeitarbeit deklariert werden, um den Stundenlohn formal auf unter 20 DM zu drücken. Die Verhinderung solchen Mißbrauches erscheint fast unmöglich, da vereinbarte bzw. tatsächlich geleistete Arbeitsstunden kaum kontrollierbar sind (vgl. auch Bender/Kaltenborn/Rudolph/Walwei 1999: 9) und insgesamt ein Trend zu einer stärker ergebnis- als rein arbeitzeitorientierten Kontrolle von Arbeitsleistungen festzustellen ist.

- **Auswirkungen auf das Tarif- und Sozialsystem:** Die Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen hat keine direkten Auswirkungen auf das Tarif- und Sozialsystem. Allerdings würden Arbeitsplätze mit Stundenlöhnen unter 20 DM sowohl für Arbeitgeber als auch für Beschäftigte attraktiver.<sup>31</sup> Es bleibt jedoch Angelegenheit der Tarifvertragsparteien, niedrigere Löhne zu vereinbaren. Das Kombilohn-Konzept beinhaltet demgegenüber als notwendige Voraussetzungen sowohl die Einführung neuer Niedriglohngruppen, deren Entgelt 20 bis 30 % unter den bisherigen niedrigsten Löhnen liegen soll, als auch eine deutliche Absenkung des Sozialleistungsniveaus. Die Absenkung von Tariflöhnen im Bereich der niedrigen Lohngruppen könnte das gesamte Tarifsystem ins Rutschen bringen. Von der Absenkung der Sozialleistungsniveaus wären sowohl all diejenigen betroffen, die aus familiären, Gesundheits- oder Altersgründen nicht mehr arbeitsfähig sind, als auch diejenigen, die zwar im Prinzip als arbeitsfähig gelten, aber trotzdem keinen Arbeitsplatz finden würden.
- **Kosten:** Da beide Ansätze eine dauerhafte Subventionierung vorsehen und die Förderung sich nicht auf zusätzliche Arbeitsplätze beschränkt, dürften die Kosten sehr hoch liegen, während die Beschäftigungseffekte gleichzeitig - wie oben bereits ausgeführt - eher fraglich sind. Beim Kombilohn-Konzept steigt die Einkommenshöhe, bis zu der Ansprüche auf staatliche Transferzahlungen bestehen, deutlich an. *Bäcker* (1998: 12) spricht in diesem Zusammenhang von Zusatzausgaben bzw. Steuerausfällen in dreistel-

---

31 Als positiver Effekt wäre weiterhin zu bewerten, wenn im Rahmen der Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen gleichzeitig auch die bisherige Geringfügigkeitsgrenze aufgehoben würde, die bislang offenbar oft verhindert, daß Arbeitsverhältnisse im angrenzenden Bereich oberhalb der Einkommensgrenze von 630 DM abgeschlossen werden und überdies zahlreiche Benachteiligungen der betroffenen Beschäftigten beinhaltet (vgl. z.B. Bittner/Dingeldey/Strauf/Weinkopf 1998). Allerdings ist nicht auszuschließen, daß anstelle des bisherigen Anreizes, Arbeitsverhältnisse unterhalb von 630 DM Monatslohn abzuschließen, neue Anreize entstehen würden, möglichst niedrige Stundenlöhne zu vereinbaren (ggf. mit der informellen Absprache, die Arbeitszeit so zu verkürzen, daß per Saldo beide Seiten profitieren).

liger Milliardenhöhe. Hierbei ist zusätzlich zu berücksichtigen, daß es bereits jetzt zahlreiche Beschäftigte gibt, die mit ihren Einkommen unter ihrem Transferleistungsanspruch liegen, diesen aber bislang in vielen Fällen (Schätzungen gehen von bis zu 80 % aus) nicht geltend machen.

Die Kosten einer Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen nach dem Vorschlag der Friedrich-Ebert-Stiftung (1998) werden, wie bereits in *Teil 3.3* erwähnt, allein für die bereits bestehenden Arbeitsplätze auf bis zu 31,4 Milliarden DM pro Jahr geschätzt (bei Einbeziehung von Ausbildungsvergütungen und bezogen auf 1997 als dem Basisjahr der zugrundegelegten Daten) (Bender/Rudolph 1999). Mit einer Ausweitung solcher Beschäftigungsverhältnisse würden die Kosten entsprechend weiter ansteigen. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) hat berechnet, daß bei einem Beschäftigungseffekt von 150.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen auf jeden dieser Arbeitsplätze rechnerisch etwa 80.000 DM als Subventionen pro Jahr entfielen, was die auf diesen Arbeitsplätzen erzielbaren Bruttolöhne deutlich überstiegen würde (Wagner et al. 1999).

Unter Kostengesichtspunkten fällt die Beurteilung beider Instrumente somit sehr kritisch aus, was vorrangig auf die Einbeziehung bereits bestehender Arbeitsverhältnisse in die Subventionierung zurückzuführen ist. Grundsätzlich spricht vieles dafür, "statt einer generellen Lohnsubvention nur jene Arbeitsplätze zu bezuschussen, die im Rahmen einer zu fördernden Maßnahme zusätzlich geschaffen werden" (Klöß 1998: 68). Unter diesem Aspekt erscheinen Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber gegenüber den aktuellen Vorschlägen überlegen, denn sie lassen sich je nach Zielsetzung und Zielgruppe differenziert ausgestalten und auf neugeschaffene Arbeitsplätze konzentrieren.

Theoretisch könnte auch die Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen, sofern die Subventionen nur an Arbeitgeber gewährt werden, problemlos auf neugeschaffene Arbeitsplätze (und ggf. bestimmte Zielgruppen) beschränkt werden. Dies zeigen auch die Beispiele solcher Programme aus anderen Ländern in *Übersicht 3*. Dies gilt allerdings nicht, wenn - wie in den vorliegenden Vorschlägen vorgesehen - auch die Sozialversicherungsbeiträge der Beschäftigten subventioniert werden sollen. In diesem Fall würden Ungerechtigkeiten zwischen bereits Beschäftigten und neu eingestellten Arbeitskräften entstehen, weil letztere bei gleichem Bruttoeinkommen

höhere Nettoeinkünfte erhielten.<sup>32</sup> Dies gilt analog auch für Einkommensbeihilfen an Beschäftigte.

- **Motivationseffekte:** Bislang zu wenig durchdacht erscheinen uns insbesondere bei Vorschlägen zu Einkommenshilfen an Beschäftigte überdies Risiken der Demotivierung und Stigmatisierung. Die Fähigkeit, seinen Lebensunterhalt eigenständig durch Arbeit bestreiten zu können, ist ein wesentliches Moment des Selbstwertgefühls. Selbst wenn diese Möglichkeit aufgrund von Arbeitslosigkeit derzeit nicht besteht, so haben viele die Hoffnung noch nicht aufgegeben, für ihren Lebensunterhalt in Zukunft wieder selbst aufkommen zu können. Eine Eingliederung durch befristete Lohnkostenzuschüsse und auf der Basis des bestehenden Tarifsystems beinhaltet zumindest mittelfristig die Perspektive, auch ohne Zuschüsse weiter beschäftigt zu werden. Demgegenüber beinhaltet die Beschäftigung zu Niedriglöhnen, die staatlich aufgestockt werden müssen, die Gefahr einer dauerhaften Stigmatisierung. Der Makel, auf staatliche Unterstützung angewiesen zu sein, hält schon heute viele davon ab, berechnete Ansprüche auf Sozialhilfe geltend zu machen. Wie sich Niedriglöhne auf die Motivation der Beschäftigten und ihre Identifikation mit der Arbeit auswirken, erscheint noch weitgehend offen. Es ist nicht auszuschließen, daß die Motivation noch schneller sinkt als die Produktivität (Bosch 1998).
- Stark vernachlässigt werden in der aktuellen Diskussion nicht zuletzt die **geschlechterpolitischen Auswirkungen** von Niedriglohnstrategien. Da der Anteil von Frauen unter den derzeitigen Niedrigst- und NiedrigverdienerInnen mit mehr als drei Vierteln bereits extrem hoch liegt, spricht vieles dafür, daß sie von einer stärkeren Lohndifferenzierung ebenfalls besonders betroffen wären und sich damit bereits bestehende Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen weiter verschärfen würden. Dies gilt für das Kombilohn-Konzept in besonderem Maße, da die Einkommensbeihilfen nur gewährt werden sollen, wenn eine Bedürftigkeit vorliegt. Insbesondere verheiratete Frauen würden demnach in vielen Fällen leer ausgehen. Auch bezüglich der Subventionierung von Sozialversicherungsbeträgen wird von manchen eine Berücksichtigung von Bedürftigkeitsgesichtspunkten im Familienkontext gefordert, um den finanziellen Aufwand zu begrenzen (vgl. z.B. Stille 1999).

Die schlaglichtartige vergleichende Analyse hat gezeigt, daß beide Ansätze - in teilweise unterschiedlicher Akzentuierung - mit zahlreichen Problemen und Risiken behaftet sind: Voraussichtlich hohen Kosten stehen fragliche Beschäftigungseffekte gegenüber; die Auswir-

---

32 Inwieweit solche Unterschiede tolerabel sind, ist umstritten. Nicht von der Hand zu weisen ist zumindest, daß es bereits heute aufgrund der verschiedenen Lohnsteuerklassen und sonstigen Regelungen im Einkommensteuerrecht teilweise erhebliche Nettolohnunterschiede zwischen Beschäftigten gibt.

kungen auf das Beschäftigungs- und Sozialsystem insgesamt könnten insbesondere beim Kombilohn-Konzept gravierend sein. Völlig offen bzw. sogar sehr fraglich erscheint bei beiden Instrumenten überdies, ob und inwieweit die Zielgruppe der Geringqualifizierten tatsächlich von derartigen Maßnahmen profitieren würde.

In Anbetracht der zahlreichen offenen Fragen hinsichtlich der Wirksamkeit und möglichen Nebeneffekten erscheint es aus unserer Sicht nicht sinnvoll, solche Instrumente ohne weitere Prüfung direkt bundesweit einzuführen. Wenn diese Ansätze überhaupt weiterverfolgt werden sollen, dann spricht vieles zumindest für eine zunächst modellhafte und regional beschränkte Erprobung verschiedener Ansätze ("soziale Experimente"). In einzelnen Bundesländern sind entsprechende Modellprojekte geplant bzw. kürzlich angelaufen.<sup>33</sup>

### **3.2 Neuere Beispiele aus der Praxis**

Quer zu den zuvor skizzierten Grundtypen der (finanziellen) Förderung der Beschäftigung liegen projektförmige Ansätze und Programme, die teilweise die in *Teil 3.1* thematisierten Möglichkeiten zur Subventionierung von Arbeitsplätzen aufgreifen und sie mit anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Instrumenten wie Qualifizierung, Vermittlung und/oder Arbeitnehmerüberlassung kombinieren. Teilweise setzen die Programme und Maßnahmen auf eine Kooperation mit Unternehmen oder werden direkt von diesen durchgeführt; teilweise werden sie jedoch auch von anderen Trägern und Initiativen umgesetzt. Die Konzeptionen richten sich meist auf bestimmte Zielgruppen unter den Arbeitslosen, konzentrieren sich auf die Förderung der Beschäftigung in bestimmten Tätigkeitsbereichen und orientieren sich, soweit es sich um räumlich begrenzte Projekte handelt, an besonderen Bedarfen bzw. Defiziten, die regional unterschiedlich sein können.

Sie bewegen sich damit gegenüber anderen Konzeptionen nur auf der "Mikroebene", was ihren Wert aber keineswegs schmälert, denn neue Instrumente oder Programme lassen sich auf der regionalen Ebene am besten erproben. Überdies haben auf der regionalen Ebene entwickelte Ansätze schon in vielen Fällen Pate für Bundesprogramme oder neue Instrumente im Arbeitsförderungsrecht gestanden. Weiterhin ist bei solchen Ansätzen eine Konzentration auf bestimmte Zielgruppen unter den Arbeitslosen und damit auch auf Geringqualifizierte wesentlich leichter zu realisieren als bei übergreifenden Ansätzen, die Subventionen

---

33 Hierzu ist auch das auf der Basis des Gutachtens konzipierte Modellprojekt zu zählen, das als erstes im Bundesgebiet Anfang 1999 angelaufen ist (vgl. 4). In Baden-Württemberg ist im Frühjahr 1999 ein Projekt zur Erprobung eines "Einstiegs geldes für Sozialhilfebeziehende" gestartet worden, das in mehreren Kreisen umgesetzt werden soll. Im Saarland steht die Umsetzung eines Modellprojektes kurz bevor, das die Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen beinhaltet. In Nordrhein-Westfalen sollen im Rahmen des "Bündnis für Arbeit NRW" mehrere Modellprojekte mit verschiedenen Ansätzen entwickelt und erprobt werden.

ausschließlich an die Lohnhöhe knüpfen. Nicht zuletzt zeigen die vorliegenden Erfahrungen mit solchen Ansätzen, an welchen Stellen Probleme bei der Wiedereingliederung von Geringqualifizierten und anderen arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen auftreten können und wie diese möglicherweise zu vermeiden sind.

Wir gehen im folgenden auf die Ansätze Erschließung neuer Dienstleistungsfelder, Beschäftigung in gesellschaftlich nützlichen Tätigkeitsfeldern, Qualifizierung/Jobrotation und Arbeitnehmerüberlassung/Vermittlung detaillierter ein, weil es sich hierbei nach unserer Einschätzung um Ansätze handelt, die auch Geringqualifizierten Chancen bieten bzw. bieten könnten.

### **3.2.1 Erschließung neuer Dienstleistungsfelder**

Im Vergleich zu anderen Ländern - insbesondere den USA - erscheinen einfache Dienstleistungstätigkeiten in Deutschland unterentwickelt. Genannt werden in diesem Zusammenhang vor allem konsum-, haushalts- und personenbezogene Dienstleistungen wie z.B. Fahrgastbetreuung im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), heimwerkliche Hilfen, Bring- und Botendienste u.ä.<sup>34</sup> In diesen Bereichen spielen Arbeitskosten eine maßgebliche Rolle, und die Nachfrage ist sehr preiselastisch. Vor diesem Hintergrund werden solche Tätigkeiten i.d.R. auch als diejenigen angesehen, in denen bei einer Verbilligung der Lohn- und Lohnnebenkosten (durch eine stärkere Lohndifferenzierung - ggf. flankiert von einer Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge oder Einkommensbeihilfen an Beschäftigte) zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden könnten (vgl. z.B. Klös 1996; Scharpf 1997; Schreiner 1998).

Neben diesen übergreifenden Vorschlägen gibt es auch einige Projekte, Programme und Initiativen zur Förderung zusätzlicher Dienstleistungsarbeitsplätze, die meist eine zeitliche befristete Förderung ("Anschubfinanzierung") vorsehen. Die Philosophie besteht darin, daß Unternehmen die Möglichkeit geboten werden soll auszuprobieren, ob die KundInnen ein solches Angebot annehmen würden und ob es sich betriebswirtschaftlich auf Dauer rechnet. Ein Beispiel hierfür ist die in Kooperation der ARAL AG mit dem Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen gestartete Initiative zur Schaffung von Service-Arbeitsplätzen an Tankstellen (vgl. *Übersicht 5*).

---

34 Genannt wird darüber hinaus auch immer wieder die ökologische Landwirtschaft, die arbeitsintensiver ist als übliche Anbauverfahren.

*Übersicht 5:***Projekt "Fahrbahnservice-MitarbeiterInnen" der Aral AG**

Die Aral AG hat in Kooperation mit dem Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen eine Initiative zur Schaffung von 1.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen im gesamten Bundesgebiet gestartet. Aral verspricht sich von der Einstellung sogenannter "Fahrbahnservice-MitarbeiterInnen" eine Verbesserung des Service an Tankstellen. Die Beschäftigten sollen kundenorientierte Hilfsdienste verrichten (Wegbeschreibungen geben, Luftdruck, Ölstand, Wasser prüfen und ggfs. nachfüllen, Scheiben reinigen, etc.).

Zielgruppe der Initiative sind vorrangig arbeitslose Jugendliche unter 25 Jahren, die mindestens ein Jahr arbeitslos sind. Nach einer kurzen Qualifizierungsphase, die aus einer zweiwöchigen Schulung in Bochum und zwei insgesamt sechswöchigen Praktika an der Tankstelle, in der die Einstellung vorgesehen ist, besteht, erhalten die Betroffenen einen unbefristeten Arbeitsvertrag. Die Entlohnung liegt bei durchschnittlich 2.500 DM monatlich. Die Arbeitsämter können die Einstellung je nach Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit mit Lohnkostenzuschüssen bzw. "Beschäftigungshilfen" fördern.

Seit Juli 1997 werden die Schulungen regelmäßig durchgeführt. Bis Februar 1999 konnten nach Angaben des Landesarbeitsamtes Nordrhein-Westfalen etwa 900 Arbeitsplätze geschaffen werden (davon waren rund 70 % Neueinstellungen). In etwa der Hälfte der Fälle erfolgten die Einstellungen mit finanzieller Förderung der Arbeitsämter. 60 % der Arbeitskräfte sind jünger als 25 Jahre. Die ursprüngliche Beschränkung auf diese Zielgruppe wurde zwischenzeitlich aufgegeben (aufgrund von Rekrutierungs- und Motivationsproblemen).

Die ARAL AG hat in einer Zwischenbilanz des Projektes die Akzeptanz der KundInnen als "gut" bezeichnet und betont, daß der neue Service die KundInnenbindung erhöht hat.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Angaben des Landesarbeitsamtes Nordrhein-Westfalen

Wie beim zuvor skizzierten Ansatz steht auch beim Programm "Sicherheit und Service im öffentlichen Personennahverkehr" des Wirtschaftsministeriums in Nordrhein-Westfalen (vgl. *Übersicht 6*) die Wiedereinführung von Serviceleistungen im Mittelpunkt, die vor Jahren aus Kostengründen wegrationalisiert worden sind, heute möglicherweise aber die Zufriedenheit der KundInnen erhöhen und sich damit ggf. auch aus betriebswirtschaftlicher Sicht lohnen könnten.

*Übersicht 6:*  
**NRW-Landesprogramm "Sicherheit und Service  
im öffentlichen Personennahverkehr"**

Im Rahmen dieses Programms, das von Anfang 1998 bis Ende 2002 läuft und mit 30 Millionen DM pro Jahr ausgestattet ist, fördert das Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr (MWMTV) des Landes Nordrhein-Westfalen Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Service im öffentlichen Personennahverkehr:

- bauliche und betriebstechnische Maßnahmen an Haltestellen und Bahnhöfen
- Nachrüstung von Fahrzeugen mit Sicherheits- und Servicetechnik
- Maßnahmen zur Erhöhung der personellen Präsenz
- weitere ergänzende Maßnahmen für Sicherheit und Service.

Für neugeschaffene Dauerarbeitsplätze im Sicherheits- und Servicebereich werden über einen Zeitraum von 5 Jahren degressive Lohnkostenzuschüsse gezahlt. Die Einstellungen können bei den Verkehrsunternehmen selbst oder bei von ihnen beauftragten Tochter- oder Fremdunternehmen vorgenommen werden. Im ersten Jahr liegt der Zuschuß bei 40 000 DM, im fünften bei 8 000 DM. Zusätzlich wird pro Arbeitsplatz eine Sachkostenpauschale von 10 000 DM gewährt. Das Programm steht allen Arbeitslosen offen. Vorgesehen ist eine vorgeschaltete Qualifizierung, die über sechs Monate läuft und im Berufsförderungswerk in Oberhausen durchgeführt wird. Neben der Vermittlung sozialer und fachlicher Kompetenzen beinhaltet sie ein achtwöchiges Praktikum bei dem Unternehmen, bei dem die Einstellung vorgesehen ist.

Darüber hinaus wurde 1997 der neue Ausbildungsberuf "Kaufrau/-mann für Verkehrservice" geschaffen. Für die Einrichtung solcher Ausbildungsplätze erhalten die Verkehrsunternehmen pro Platz eine einmalige Förderung von 10 000 DM.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach: Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen 1998

Während die vorgestellten Initiativen zur Erschließung neuer Dienstleistungsfelder in Deutschland sich auf bestimmte Tätigkeitsfelder beziehen und in Kooperation zwischen Unternehmen und staatlichen Stellen entstanden sind, wird in Belgien versucht, durch ein Angebot von zeitlich befristeten Subventionen Unternehmen zu veranlassen, neue Dienstleistungsfelder zu erproben und hierbei benachteiligten Arbeitslosen neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu bieten. Leider gibt es unseres Wissens bislang keine Erfahrungsberichte, die darüber Auskunft geben könnten, ob das Programm erfolgreich ist. Der Ansatz erscheint uns gleichwohl aufgrund der Verknüpfung zwischen neuen Dienstleistungen, die von den Unternehmen bislang nicht erbracht worden sind, und der Förderung von Arbeitsplätzen für benachteiligte Arbeitslose interessant.

*Übersicht 7:*  
**Das belgische Programm "Dienstleistungsarbeitsplätze"**

Das Programm läuft seit Juli 1997. Zielgruppen sind:

- Langzeitarbeitslose, die seit mindestens fünf Jahren arbeitslos sind;
- Langzeitarbeitslose, die seit mindestens zwei Jahren arbeitslos sind und keinen Schulabschluß der Sekundarstufe an einer Oberschule besitzen;
- Arbeitsuchende, die seit drei Jahren (bzw. zwei Jahren, wenn sie ohne den genannten Schulabschluß sind) das Existenzminimum beziehen.

Gefördert werden ausschließlich zusätzliche Arbeitsplätze in Bereichen oder Funktionen, die in den Unternehmen zuvor nicht oder nicht mehr abgedeckt worden sind. Es muß sich um Dienstleistungsarbeitsplätze handeln. Die Arbeitsverträge können befristet oder unbefristet abgeschlossen werden. Die Arbeitsämter zahlen den Beschäftigten für maximal drei Jahre eine monatliche Beihilfe von 17.500 BEF (etwa 875 DM), wenn die Arbeitszeit mindestens die Hälfte der regulären Arbeitszeit umfaßt, bzw. 22.000 BEF (etwa 1.100 DM) bei einer Arbeitszeit von mindestens 80 % der regulären Arbeitszeit. Die Arbeitgeber können diesen Förderbetrag von ihrer Lohnzahlung abziehen.

Darüber hinaus haben sie Anspruch auf die im Rahmen des Beschäftigungsförderungsplanes gewährte Reduzierung der Sozialversicherungsbeiträge, die bereits in Teil 3.1.2 beschrieben worden ist.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach: inforMISEP Nr. 61/Frühjahr 1997: 15f.

Weitere Beispiele für derartige Förderansätze finden sich im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen. Diese setzen nicht - wie die bereits in *Teil 3.1.4* beschriebenen Haushalts- bzw. Dienstleistungsschecks - an der Nachfrageseite an, sondern beinhalten eine angebotsbezogene Förderung. Initiativen bzw. Unternehmen (Dienstleistungspools - vgl. *Übersicht 8*) werden von seiten des Bundes, der Länder, Kommunen oder aus anderen Programmen für einen befristeten Zeitraum von ein bis drei Jahren Zuschüsse gewährt, die meist die Personalkosten für den Overhead sowie die Sachkosten abdecken. Zusätzlich können ggf. personenbezogene Lohnkostenzuschüsse der Arbeitsverwaltung bzw. der Kommunen (eingesparte Sozialhilfe) für die Einstellung von Beschäftigten in Anspruch genommen werden. Die mittelfristige Zielsetzung der meisten Projekte besteht darin, nach Auslaufen der Förderung kostendeckend zu arbeiten, wobei allerdings die meisten davon ausgehen, daß dies nur bei einer Veränderung der Rahmenbedingungen (z.B. Ausweitung der steuerlichen Förderung auf die Inanspruchnahme von Dienstleistungspools) erreichbar sein wird.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Hierzu hat eine Gruppe von Wissenschaftlerinnen und Projektleiterinnen von Dienstleistungspools, -zentren und -agenturen unter Mitwirkung der Verfasserin im April 1999 ein Papier vorgelegt, in dem Empfehlungen für eine künftige Förderung formuliert worden sind. Vgl. Netzwerk Dienstleistungspools 1999.

*Übersicht 8:*  
**Förderung von Dienstleistungspools**

Im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen werden in fast allen Bundesländern derzeit Modellprojekte zur Gründung sogenannter "Dienstleistungspools", "-zentren" und "-agenturen" durchgeführt. Zielsetzung ist die Schaffung sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze in einem Bereich, der bislang vor allem durch Schwarzarbeit und geringfügige Beschäftigung geprägt ist.

Derzeit gibt es nach unseren Informationen etwa 100 bis 120 Dienstleistungsagenturen, die bereits arbeiten bzw. kurz vor der Gründung stehen. Die Zahl der hierbei geschaffenen Arbeitsplätze liegt in den meisten Fällen noch relativ niedrig, weil die Gewinnung von KundInnen bei Preisen pro Arbeitsstunde von teilweise 25 bis über 30 DM, während auf dem Schwarzmarkt durchschnittlich etwa 13 bis 15 DM zu zahlen sind, nicht leicht ist. Nach einer im November 1998 vom Institut Arbeit und Technik durchgeführten bundesweiten Befragung von Projekten und Unternehmen in diesem Bereich gab es bei den 62 Dienstleistungspools, die sich beteiligt haben, zum Stichtag 31. Oktober 1998 867 Arbeitsplätze im Servicebereich sowie weitere 200 im Management.

Ein großes Problem der Agenturen bei der Durchsetzung am Markt besteht darin, daß der steuerliche Sonderausgabenabzug und das Haushaltsscheckverfahren bislang auf Arbeitsverhältnisse beschränkt sind, die direkt in Privathaushalten geschaffen werden, während die Inanspruchnahme von Dienstleistungsagenturen nicht steuerlich gefördert wird. Aus diesem Grunde konzentrieren sich einige Agenturen ausschließlich auf die *Vermittlung* von Haushaltshilfen oder bieten diese Dienstleistung zusätzlich an. Trotz dieser schwierigen Rahmenbedingungen hatten die 62 befragten Projekte und Unternehmen am Stichtag über 3 700 KundInnen (vgl. Bittner/Strauf/Weinkopf 1999).

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Haushaltsbezogene Dienstleistungen für Privathaushalte können grundsätzlich auch von bereits bestehenden kommerziellen Gebäudereinigungsunternehmen angeboten werden. Allerdings halten diese den Bereich im Vergleich zur Reinigung von Gewerbeobjekten in der Regel nicht für lukrativ. Vor diesem Hintergrund gibt es Projekte und Programme, in deren Rahmen kommerziellen Unternehmen Lohnkostenzuschüsse gezahlt werden, wenn sie neue Arbeitsplätze zur Erbringung von Dienstleistungen für Privathaushalte erbringen - z.B. bei der Firma Piepenbrock in Osnabrück, die gemeinsam mit dem Kreis Osnabrück eine Gesellschaft gegründet hat, in die ehemalige Sozialhilfebeziehende mit finanzieller Unterstützung des Kreises eingestellt werden, um den Kundenkreis der Privathaushalte zu erschließen (vgl. *Übersicht 9*). Auch in Schleswig-Holstein ist eines von drei Modellprojekten in diesem Bereich, die das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes seit 1997 fördert, bei einem kommerziellen Gebäudereinigungsunternehmen angesiedelt.

*Übersicht 9:*  
**Integratio in Osnabrück**

Die Gesellschaft ist im Oktober 1997 von der Firma Piepenbrock in Kooperation mit dem Kreis Osnabrück zur Beschäftigung von SozialhilfeempfängerInnen im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen gegründet worden. Hierfür werden von seiten des Kreises Lohnkostenzuschüsse gezahlt. Die Beschäftigten werden für sechs Monate eingestellt, zunächst zwei Wochen im Unternehmen qualifiziert und anschließend in Privathaushalten eingesetzt. Nach sechs Monaten ist eine Vermittlung in eine anderweitige Beschäftigung angestrebt. Anderenfalls wird der Arbeitsvertrag bei Integratio um weitere sechs Monate verlängert. Zielsetzung ist somit nicht die dauerhafte Integration in dieses Tätigkeitsfeld, sondern der Übergang in andere Beschäftigungsfelder nach sechs bis zwölf Monaten.

Im Unterschied zu den meisten Dienstleistungsagenturen liegt der von den Haushalten zu entrichtende Preis für eine Arbeitsstunde mit 17 DM sehr nah an den Schwarzmarktpreisen. Andere Projekte und Unternehmen, die deutlich höhere Preise verlangen, sehen in solchen Initiativen eine Dumping-Konkurrenz, die die Zahlungsbereitschaft der KundInnen auch mittelfristig "verderben" und eine Professionalisierung in diesem Bereich eher behindern.

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Ein ähnlicher Ansatz wird in den Niederlanden seit Anfang 1998 im Rahmen eines landesweiten Förderprogramms ("SchonmaakSter") erprobt, aus dem Arbeitgeber im Reinigungsgewerbe Lohnkostenzuschüsse erhalten können, wenn sie Langzeitarbeitslose einstellen, um Reinigungsaufträge in Privathaushalten zu erfüllen.<sup>36</sup>

Die bisherigen Erfahrungen mit diesen unterschiedlichen Programmen und Projekten zur Erschließung neuer Dienstleistungsfelder deuten darauf hin, daß die alleinige Konzentration auf die Lohnkosten als den Dreh- und Angelpunkt einer Ausweitung sogenannter "einfacher" Dienstleistungen viel zu kurz greift. Die Akzeptanz und die Nachfrage der KundInnen hängt nicht nur vom Preis der Dienstleistungen ab, sondern auch von deren Bedarf, von möglichen Alternativen und der Mentalität. Die Gewinnung von KundInnen für neue Dienstleistungen - erfordert "Überzeugungsarbeit" in Form eines guten Marketings und vor allem auch einer bedarfsgerechten Ausgestaltung neuer Serviceangebote. Hierbei spielt einerseits die Qualität

---

<sup>36</sup> Der Lohnkostenzuschuß beträgt bei Arbeitsverträgen mit 32 oder mehr Wochenstunden maximal 19 000 Gulden pro Jahr. Je nach Arbeits- und Laufzeit der Arbeitsverträge liegt der Zuschuß entsprechend niedriger. Darüber hinaus können die Arbeitgeber Zuschüsse aufgrund des "Gesetzes über Steuerermäßigung und Reduzierung der Sozialversicherungsbeiträge" in Anspruch nehmen. Der Preis der Reinigungsdienstleistungen für Privathaushalte darf maximal 17,50 Gulden pro Stunde (inklusive Mehrwertsteuer) betragen. Vgl. auch Weinkopf 1998.

der Dienstleistungen eine wichtige Rolle und andererseits auch die Verknüpfung verschiedener Dienstleistungen zu kundenspezifischen "Service-Paketen".

Weiterhin wird aus fast allen Programmen und Projekten in diesem Feld berichtet, daß es schwierig ist, geeignete Beschäftigte zu finden. Wenn dies allein darauf zurückzuführen wäre, daß potentielle BewerberInnen aufgrund der niedrigen Entlohnung kein Interesse haben, solche Tätigkeiten zu übernehmen, könnten Maßnahmen zur Erhöhung des erzielbaren Nettoeinkommens wie die Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge oder Einkommensbeihilfen ggf. Abhilfe schaffen. Die bisherigen Erfahrungen zeigen jedoch, daß die Wiedereingliederung von Geringqualifizierten ohne flankierende Maßnahmen kaum gelingt und daß gerade bei Dienstleistungstätigkeiten der Flexibilität und sozialen Kompetenz der Beschäftigten eine hohe Bedeutung zukommt, weil sie meist im direkten Kontakt zu KundInnen erbracht werden. Dies verweist z.B. auf die Notwendigkeit von Qualifizierung. Wir kommen darauf zurück.

### **3.2.2 Beschäftigung in gesellschaftlich nützlichen Tätigkeitsfeldern**

Es gibt zahlreiche Güter und Dienstleistungen, die von privaten Unternehmen nicht in gesellschaftlich wünschenswertem Umfang angeboten werden, bei deren Produktion und Bereitstellung aber Arbeitsplätze für Geringqualifizierte geschaffen werden könnten. Öffentlich geförderte Beschäftigung ist traditionell überwiegend in diesem Feld angesiedelt - z.B. in Form von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) oder Strukturanpassungsmaßnahmen (früher §§ 242s und 249h AFG). Auch Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung für Sozialhilfebeziehende sind teilweise in solchen Bereichen angesiedelt.

Das Spektrum der Tätigkeiten, die im Rahmen öffentlich geförderter Beschäftigung ausgeübt werden, ist sehr breit. Es reicht von Tätigkeiten im Garten- und Landschaftsbau über Wohnumfeldverbesserung bis hin zu Tätigkeiten im sozialen Bereich (Jugendhilfe, Altenbetreuung etc.). Grundsätzlich können solche Maßnahmen und Projekte sowohl in Kooperation mit Unternehmen als auch in Kooperation mit Wohlfahrtsverbänden, Beschäftigungsinitiativen, Vereinen u.ä. durchgeführt werden.

Da die Maßnahmen öffentlich geförderter Beschäftigung überwiegend Kriterien der "Zusätzlichkeit" und des "öffentlichen Interesses" erfüllen müssen, sind sie meist eher bei öffentlichen Institutionen und gemeinnützigen Trägern oder Vereinen angesiedelt. Gleichzeitig wird aufgrund der oft geringen Chancen der TeilnehmerInnen auf eine Weiterbeschäftigung und aufgrund von Klagen mancher Unternehmen über Wettbewerbsverzerrungen durch öffentlich geförderte Beschäftigung in bestimmten Bereichen zunehmend versucht, Unternehmen für die

Durchführung solcher Maßnahmen zu gewinnen (Vergabe-ABM) (Knuth 1996). Bislang ist das Interesse von Unternehmen allerdings eher gering.<sup>37</sup>

In Feldern, die nah an Gütern und Dienstleistungen liegen, die von Unternehmen abgedeckt werden, sollte weiterhin versucht werden, diese als Träger zu gewinnen, da hierdurch Übergänge in Kernbereiche der Unternehmen gefördert werden können. Tätigkeiten, die klassischerweise eher von öffentlichen oder gemeinnützigen Trägern erbracht werden, werden auch weiterhin als öffentlich geförderte Beschäftigung organisiert werden müssen. Die Durchführung von Maßnahmen durch solche Träger hat überdies den Vorteil, daß sie sich stärker als Maßnahmen in Privatunternehmen auf besondere Zielgruppen unter den Arbeitslosen (mit schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen) konzentrieren und eine Kombination der Beschäftigung mit Qualifizierung, Beratung und Betreuung realisieren kann.

Trotz vielfältiger Kritik an öffentlich geförderter Beschäftigung und einer Tendenz in der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik, beschäftigungsfördernde Maßnahmen stärker auf Arbeitsplätze im ersten Arbeitsmarkt auszurichten, sind Maßnahmen zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze im öffentlichen Bereich somit auch weiterhin unverzichtbar. Dies gilt innerhalb der hier im Mittelpunkt stehenden Zielgruppe der Geringqualifizierten vor allem für diejenigen, die aufgrund ihres Alters, gesundheitlicher Beeinträchtigungen, der Dauer der Arbeitslosigkeit, Defiziten in der fachlichen oder sozialen Qualifikation nicht direkt oder nicht mehr in reguläre Beschäftigung zu integrieren sind (vgl. auch Karr 1999).

Die in den vergangenen Jahren zu beobachtende Tendenz, daß öffentlich geförderte Beschäftigung zunehmend von spezialisierten Trägern wie kommunalen Beschäftigungsgesellschaften durchgeführt wird, die sich gezielt auf gesellschaftliche Bedarfswelder konzentrieren und in diesem Rahmen Projekte definieren, Finanzmittel bündeln und auf eine Professionalisierung der öffentlich geförderten Beschäftigung zielen, ist nachdrücklich zu begrüßen. Zu verstärken wären aus unserer Sicht Ansätze, die auf eine Verknüpfung arbeitsmarktpolitischer Zielsetzungen mit strukturpolitischen Maßnahmen setzen (z.B. Radwegebau, Maßnahmen zur Flächensanierung oder Wohnumfeldverbesserung) bzw. die im Rahmen der jeweiligen Möglichkeiten selbst Erträge erwirtschaften und sich damit teilweise refinanzieren. Probleme der Konkurrenz zu Privatunternehmen können auf der regionalen Ebene durch Absprachen und die Maßgabe der Zustimmung von Handwerks- bzw. Unternehmensverbänden vermieden werden.

Die vorhandene Vielfalt der Träger ist einerseits positiv zu bewerten, sofern sie zur Entwicklung neuer und unterschiedlich konzipierter Maßnahmen und Projekte beiträgt; andererseits

---

<sup>37</sup> Dies gilt mit Ausnahme der Strukturanpassungsmaßnahmen, die in Ostdeutschland für bestimmte Tätigkeiten auch von Unternehmen in Anspruch genommen werden können. Vor allem im Baubereich ist das Interesse der Unternehmen hieran offenbar recht hoch.

kann sie jedoch auch die Kontinuität, Professionalität und Transparenz in der öffentlich geförderten Beschäftigung behindern. Es wäre daher zu prüfen, ob neben der regionalen Vielfalt nicht auch größere landes- oder bundesweit agierende Träger zu fördern wären, die durch Professionalität und die Etablierung von "Markennamen" die Effizienz der eingesetzten Mittel erhöhen könnten. Die schwedische Gesellschaft "Samhall" ist ein erfolgreiches Beispiel für einen solchen landesweiten Ansatz (vgl. *Übersicht 10*).

*Übersicht 10:*  
**Samhall in Schweden**

Samhall wurde 1980 gegründet und verfügt inzwischen über etwa 800 Betriebsstätten in ganz Schweden. Ende 1994 hatte Samhall knapp 33.000 Beschäftigte, wobei ein großer Teil von ihnen aus dem Kreis der Behinderten stammt. Die Arbeitsplätze sind auf Dauer angelegt, wobei der Übergang in andere Beschäftigung durchaus erwünscht ist. Der schwedische Staat zahlt pro Arbeitsplatz Zuschüsse in Höhe der eingesparten Kosten der Arbeitslosigkeit (etwa 60 000 schwedische Kronen pro Jahr).

Samhall ist in verschiedenen Bereichen (Dienstleistungen und Güterproduktion) tätig und konkurriert mit anderen Unternehmen. Eine Bevorzugung bei öffentlichen Aufträgen ist ebenso untersagt wie die Unterbietung anderer Unternehmen durch subventionierte Angebote. In vielen Bereichen kooperiert man jedoch mit anderen Unternehmen. Hierbei erweisen sich die Professionalität, die langjährigen Erfahrungen, der "Markenname" und die landesweite Präsenz als Vorteile. Zur Förderung des Exportes, der etwa 20 % des Gesamtumsatzes ausmacht, betreibt Samhall sogar Vertretungen in Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Japan und den USA.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach einer Samhall-Broschüre

Ein wesentlicher Vorteil von öffentlich geförderter Beschäftigung gegenüber den derzeit präferierten Subventionsmodellen im sogenannten ersten Arbeitsmarkt besteht darin, daß sie auf besondere Zielgruppen hin ausgerichtet und zugeschnitten werden können. Damit werden auch besonders schwervermittelbare Arbeitslose wie z.B. Ältere und/oder Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen erreicht, die bei realistischer Betrachtung häufig nicht mehr in reguläre Beschäftigung integriert werden können (vgl. auch Karr 1999). Aus unserer Sicht ist nachdrücklich zu betonen, daß die Ansätze nicht gegeneinander ausgespielt werden dürfen, sondern anerkannt werden muß, daß sie einander ergänzende Strategien darstellen.

### 3.2.3 Qualifizierung / Jobrotation

Da nach allen vorliegenden Prognosen die Zahl der Arbeitsplätze mit geringen Qualifikationsanforderungen in Deutschland weiterhin sinken und dieser Trend wohl kaum durch Maßnahmen zur Förderung der Schaffung von Einfacharbeitsplätzen zu brechen sein wird, muß Qualifizierungsmaßnahmen weiterhin eine hohe Bedeutung beigemessen werden. Dies gilt um so mehr, als ein nicht unerheblicher Teil der Un- und Angelernten unter 40 Jahre alt und somit wohl kaum als generell nicht mehr qualifizierbar anzusehen ist. Ohnehin scheint die oftmals aufgeworfene Frage der "Qualifizierbarkeit" von Arbeitslosen aus unserer Sicht weniger von Fähigkeiten der zu qualifizierenden Personen als vielmehr davon abzuhängen, ob didaktisch und inhaltlich für die jeweilige Zielgruppe geeignete Maßnahmen entwickelt werden.

Inhaltlich sehen wir einen besonders großen Bedarf bei der Vermittlung sozialer Qualifikationen, die auf dem Arbeitsmarkt insgesamt und insbesondere im Dienstleistungssektor zunehmend gefordert werden. Selbst wenn Arbeitsplätze nur geringe formale Qualifikationsanforderungen beinhalten, erfordern sie zunehmend häufiger - wie bereits in *Teil 3.2.1* ausgeführt - sogenannte "Schlüsselqualifikationen" und eine "Dienstleistungsorientierung". Bezogen auf solche Qualifikationen scheint trotz mancher bereits vorhandener Ansätze noch ein Bedarf an der weiteren Entwicklung und Erprobung von Qualifizierungskonzepten zu bestehen, die inhaltlich, konzeptionell und methodisch speziell auf eher lernungewohnte bzw. -entwöhnte Zielgruppen wie Geringqualifizierte oder Langzeitarbeitslose zugeschnitten sind.

Nach den bisherigen Erfahrungen erscheinen für die Zielgruppe der Geringqualifizierten u.a. praxisorientierte Schulungen, Kombinationen von Arbeit und Lernen und modulare Maßnahmen besonders geeignet. In innovativer Weise umgesetzt werden diese Elemente in sogenannten "Jobrotation"-Programmen, die nach skandinavischen Vorbildern inzwischen z.B. auch in Berlin und Nordrhein-Westfalen erprobt werden. Im Mittelpunkt dieser Programme steht der Einsatz von Arbeitslosen als StellvertreterInnen in Betrieben für Beschäftigte, die an Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen. Damit werden zwei zentrale Probleme auf dem Arbeitsmarkt miteinander verknüpft - die zunehmende Notwendigkeit lebenslangen Lernens auch bei Beschäftigten *und* die Zielsetzung der Beschäftigungsförderung für Arbeitslose.

Inwieweit hiervon Geringqualifizierte profitieren können, hängt einerseits davon ab, welche Beschäftigten der Unternehmen im Rahmen von Jobrotation qualifiziert werden, und andererseits davon, wie die Stellvertretung organisiert wird. Geringqualifizierten bietet Jobrotation vor allem dann Chancen, wenn nicht nur oder vorrangig Beschäftigte aus höheren Positionen qualifiziert werden, sondern auch geringer qualifizierte Beschäftigte einbezogen werden oder wenn die Stellvertretung für hochqualifizierte Beschäftigte durch eine interne Besetzungskette

organisiert wird, deren Ende einem oder einer geringqualifizierten Arbeitslosen die Chance zum zeitweiligen betrieblichen Einsatz bietet.<sup>38</sup>

Während in Dänemark Jobrotation sehr erfolgreich praktiziert wird, sind die Erfahrungen sowohl in Berlin als auch in Nordrhein-Westfalen (Hiegemann/Hochhäuser 1998) bislang eher ernüchternd. Nach unserer Einschätzung ist dies neben den bereits umfangreichen Erfahrungen über mehr als ein Jahrzehnt und der großen Bekanntheit des Ansatzes in Dänemark vor allem darauf zurückzuführen, daß dänische Beschäftigte die Möglichkeit haben, sich innerhalb von fünf Jahren für maximal ein Jahr von der Arbeit für Weiterbildung freistellen zu lassen und während dessen eine Lohnersatzleistung in Höhe der maximalen Arbeitslosenunterstützung zu erhalten (2 960 Kronen pro Woche bzw. 11 840 Kronen pro Monat, was knapp 3 000 DM entspricht). Wird das Arbeitsverhältnis während der Weiterbildung aufrechterhalten, können die Betriebe diese Summe zur Finanzierung der Lohnfortzahlung in Anspruch nehmen. Da gleichzeitig die StellvertreterInnen mit der gleichen Summe subventioniert werden, rechnet sich Jobrotation in Dänemark auch finanziell, was in Deutschland bislang nicht der Fall ist.

Darüber hinaus wird in Dänemark verstärkt versucht, Jobrotation im Rahmen von größeren Projekten durchzuführen. Dies erleichtert einerseits die zeitliche Abstimmung der Vorqualifizierung der StellvertreterInnen mit der Qualifizierung der Beschäftigten. Andererseits werden den StellvertreterInnen dadurch längere Beschäftigungszeiten in den Betrieben ermöglicht. Ein Stellvertreter bzw. eine Stellvertreterin ersetzt im Rahmen solcher Projekte sechs bis sieben Beschäftigte, die nacheinander i.d.R. durchschnittlich etwa zwei Wochen in Qualifizierung gehen.

Erfahrungsberichten zufolge profitieren in Dänemark sehr wohl auch Geringqualifizierte von Jobrotation-Projekten - und zwar sowohl geringqualifizierte Beschäftigte, denen die Möglichkeit geboten wird sich weiterzubilden, als auch geringqualifizierte Arbeitslose, denen durch die vorgeschaltete Qualifizierung der zunächst befristete Einstieg als StellvertreterInnen in den Betrieben ermöglicht wird. In durchschnittlich etwa 70 bis 80 % der Fälle werden die StellvertreterInnen anschließend in Beschäftigung übernommen - meist in den Betrieben, in denen sie im Rahmen des Jobrotation-Projektes eingesetzt waren, teilweise aber auch in anderen. Diese hohe Übernahmequote dürfte jedoch eng mit der positiven Arbeitsmarktentwicklung in Dänemark zusammenhängen. Betriebe nutzen Jobrotation offenbar häufig, um neue auf ihre Bedürfnisse hin vorqualifizierte Beschäftigte zu rekrutieren und gleichzeitig Teile ihrer vorhandenen Belegschaft weiterzubilden.

---

38 Im ursprünglichen Gutachten für die Staatskanzlei des Landes Schleswig-Holstein haben wir angeregt, im Rahmen ohnehin geplanter Jobrotation-Projekte experimentell zu erproben, ob und unter welchen Bedingungen in diesem Kontext eine gezielte Förderung von Geringqualifizierten möglich ist. Dieser Vorschlag ist allerdings bislang nach unserer Kenntnis nicht aufgegriffen worden.

Die dänischen Erfahrungen lehren überdies, daß im Rahmen der Qualifizierung von Beschäftigten keineswegs immer fachliche Inhalte im Mittelpunkt stehen müssen, sondern teilweise auch die Verbesserung der sogenannten Schlüsselqualifikationen das Ziel sein kann. Solche Kurse werden z.B. durchgeführt, um die Motivation, die Arbeitszufriedenheit und den Teamgeist von Beschäftigten zu erhöhen, deren Arbeitsinhalte an sich eher monoton und wenig motivationsförderlich sind.<sup>39</sup>

### **3.2.4 Arbeitnehmerüberlassung / Vermittlung**

In den vergangenen Jahren sind mit Ansätzen wie START Zeitarbeit NRW (vgl. Weinkopf 1996a; Vanselow/Weinkopf 1997 und 1998) und Maatwerk neue Wege jenseits von finanziellen Zuschüssen beschritten worden, um die Wiedereingliederung von Arbeitslosen und Sozialhilfebeziehenden durch Arbeitnehmerüberlassung, Beratung und Vermittlung gezielt zu fördern. Auch bei diesen Maßnahmen stellen Geringqualifizierte einen nennenswerten Anteil der TeilnehmerInnen.

Bei wiederingliederungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung wird versucht, Arbeitslose mittels Zeitarbeit wieder in reguläre Beschäftigung zu integrieren. Den Betrieben wird der Aufwand der Personalrekrutierung abgenommen, und sie erhalten die Chance, Arbeitskräfte zunächst ohne eigenes Risiko einzusetzen. Hierdurch erhalten z.B. Langzeitarbeitslose die Chance, Vorurteile bezüglich ihrer Arbeitsweise und Qualifikationen auszuräumen (vgl. *Übersicht 11*).

---

<sup>39</sup> Bei einem Betrieb hat z.B. ein Jobrotation-Projekt dazu beigetragen, daß der zuvor hohe Krankenstand deutlich gesenkt werden konnte.

*Übersicht 11:*  
**START Zeitarbeit NRW**

Die START Zeitarbeit NRW GmbH ist Anfang 1995 gegründet worden. Gesellschafter sind das Land NRW, Arbeitgeberverbände, der DGB, kommunale Spitzenverbände, Wohlfahrtsverbände, die evangelische Kirche und die niederländische START-Organisation. Nach einer öffentlichen Anschubfinanzierung durch den Bund und das Land, die teilweise auf Darlehensbasis gewährt wurde, arbeitet START inzwischen mit 29 Niederlassungen kostendeckend.

Im Unterschied zu kommerziellen Zeitarbeitsfirmen konzentriert START sich auf Arbeitslose, kombiniert Arbeitseinsätze in Betrieben mit ergänzender Qualifizierung (bis Ende 1998: 767 Qualifizierungsmaßnahmen) und legt für die Entlohnung der Leiharbeitskräfte die jeweiligen Tarifverträge der Entleihbetriebe zugrunde.

Zwischen Anfang 1995 und Ende 1998 wurden 7 700 zuvor Arbeitslose als Leiharbeitskräfte eingestellt und noch weitaus mehr betriebliche Einsätze organisiert. 4 195 Personen bzw. 54,5 % der eingestellten Leiharbeitskräfte stammten aus besonderen Problemgruppen des Arbeitsmarktes. Über 46 % der 6 380 ausgeschiedenen Leiharbeitskräfte sind in reguläre Beschäftigung übergegangen.

Geringqualifizierte stellen einen nennenswerten Anteil der Leiharbeitskräfte von START. Allerdings ist der Anteil der Qualifizierteren in der Vergangenheit stetig gestiegen, weil START mit seiner Orientierung der Löhne an den Tarifverträgen der Entleihbetriebe im Helferbereich kaum mit den oft niedrigen Preisen der kommerziellen Konkurrenz mithalten kann.

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Auch in anderen Bundesländern nutzen Beschäftigungsinitiativen und -gesellschaften zunehmend das Instrument der Arbeitnehmerüberlassung zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen. Im Unterschied zu START Zeitarbeit NRW arbeiten diese Gesellschaften allerdings meist auf der kommunalen bzw. regionalen Ebene, konzentrieren sich auf die Zielgruppe der zuvor Sozialhilfebeziehenden und betreiben Arbeitnehmerüberlassung überwiegend als ein Instrument unter mehreren anderen (Vermittlung, Organisation von Praktika, Beschäftigung in eigenen Werkstätten etc.). Im Vergleich zu START Zeitarbeit NRW dürften Geringqualifizierte hierbei einen höheren Anteil der verliehenen Arbeitskräfte stellen, da die Initiativen oft deutlich geringere Entleihtarife erheben.

Nach der Aufgabe des Alleinvermittlungsrechtes der Bundesanstalt für Arbeit im Jahre 1994 sind nicht nur zahlreiche kommerzielle Arbeitsvermittlungsagenturen eingerichtet worden, die sich meist auf die Vermittlung qualifizierteren Personals konzentrieren, sondern auch viele Qualifizierungs- und Beschäftigungsträger, Vereine etc. haben begonnen, ihre Aktivitäten um Arbeitsvermittlung zu erweitern. Diese konzentrieren sich meist auf TeilnehmerInnen von

Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen, auf von Entlassung bedrohte Beschäftigte und/oder besonders Benachteiligte. Ebenso haben Kommunen begonnen, der Vermittlung von Sozialhilfebeziehenden ein größeres Gewicht beizumessen.

Das Auftreten der holländischen Firma Maatwerk hat diesen Aktivitäten weiteren Auftrieb gegeben. In einigen Fällen wurden Kooperationsverträge abgeschlossen (vgl. *Übersicht 12*); andere Kommunen haben sich dafür entschieden, MitarbeiterInnen der Sozialverwaltung bzw. Beschäftigungsförderung selbst in der Maatwerk-Methode oder ähnlichen Konzepten schulen zu lassen.

### *Übersicht 12:* **Maatwerk**

Der Maatwerk-Ansatz stammt aus den Niederlanden, wo er seit 1986 erprobt wird, und ist eine besondere Form der Arbeitsvermittlung. Ausgehend von den persönlichen Fähigkeiten und Fertigkeiten der Betroffenen wird gezielt versucht, einen passenden Arbeitsplatz zu finden. In Deutschland haben inzwischen einige Großstädte und Kommunen Verträge mit Maatwerk abgeschlossen, um Sozialhilfebeziehende wieder in Arbeit zu bringen.

So wurde etwa in Hamburg vereinbart, innerhalb von eineinhalb Jahren 300 Sozialhilfebeziehende zu vermitteln. Das vereinbarte Honorar betrug 1,2 Millionen DM, was umgerechnet 4 000 DM pro Vermittlungsfall entspricht. Da pro Sozialhilfefall monatlich durchschnittlich etwa 1 350 DM Kosten anfallen, "rechnet" sich die Bezahlung der genannten Vermittlungsprämie bereits nach drei bis vier Monaten.

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Manche dieser Ansätze beinhalten explizit auch Elemente einer Stärkung der Eigeninitiative der zuvor Arbeitslosen bzw. Sozialhilfebeziehenden, sich selbst um einen neuen Arbeitsplatz zu bemühen. Die Berliner Programme 501/301 sind ein besonders interessantes Beispiel für einen solchen die Eigeninitiative aktivierenden Ansatz (vgl. *Übersicht 13*).

*Übersicht 13:*  
**Programme 501/301 in Berlin**

Hierbei handelt es sich um eine besondere Form von Lohnkostenzuschüssen, die kleinen und mittleren Betrieben gewährt werden, wenn sie junge Langzeitarbeitslose zwischen 18 und 27 Jahren befristet einstellen. Die Lohnkostenzuschüsse können für bis zu drei Jahre gewährt werden und betragen im ersten Jahr bis zu 100 %, im zweiten Jahr 75 % und im dritten 50 %. In der Regel wird ein Teilzeitvertrag im Umfang von 75 % der regulären Arbeitszeit abgeschlossen. Darüber hinaus werden die TeilnehmerInnen bei Bedarf sozialpädagogisch betreut und können beschäftigungsbegleitende Qualifizierungsangebote nach eigener Wahl in Anspruch nehmen.

Die Besonderheit der Programme 501/301 besteht darin, daß die TeilnehmerInnen sich selbst nach eigenen Wünschen und Vorstellungen einen Betrieb suchen, der bereit ist, sie im Rahmen des Programms einzustellen. Damit wird nach den Ergebnissen der wissenschaftlichen Begleitung in den meisten Fällen sichergestellt, daß die Arbeitsplätze den beruflichen Wunschvorstellungen der TeilnehmerInnen entsprechen, was motivationsfördernd wirkt. Außerdem bewerten betriebliche VertreterInnen es häufig positiv, wenn BewerberInnen Eigeninitiative bei der Stellensuche zeigen.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach: BBJ SERVIS gGmbH für Jugendhilfe 1996

Die Beispiele zeigen nochmals deutlich, daß die Wiedereingliederung von Arbeitslosen und darunter auch Geringqualifizierten nicht nur finanziell, sondern auch durch Serviceleistungen, die Betrieben angeboten werden, unterstützt und gefördert werden kann. Dies entlastet sie vom Aufwand, der bei der Rekrutierung und Auswahl von Arbeitskräften entsteht, und ermöglicht - wie bei wiedereingliederungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung - eine Erprobung von Arbeitskräften, die anderenfalls ggf. gar nicht eingestellt worden wären. Gerade bei Klein- und Mittelbetrieben können durch gezielte Ansprache und Beratung möglicherweise auch sogenannte "verdeckte Arbeitsplatzpotentiale" erschlossen werden.

### **3.3    Schlußfolgerungen**

Die aktuell diskutierten Vorschläge zur Förderung von Niedriglohnjobs kranken aus unserer Sicht teilweise daran, daß sie in ihrer Konzeption häufig nicht an den bisherigen Erfahrungen mit arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen, Projekten und Programmen anknüpfen. Manchmal wird sogar der Eindruck vermittelt, nun eine "Patentlösung" zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in Deutschland gefunden zu haben.

Vieles spricht jedoch dafür, daß es keine einfachen Lösungen zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit gibt. Selbst wenn durch die Förderung von Niedriglohnjobs in einem gewissen Umfang zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden könnten, ist überaus fraglich, ob hiervon in einem nennenswerten Umfang Geringqualifizierte profitieren könnten. Auch eine Befragung von UnternehmensvertreterInnen und betroffenen Arbeitslosen zu Interessen, Hemmnissen und Ansatzpunkten für die Beschäftigung von Geringqualifizierten, die vom Institut der Deutschen Wirtschaft (IW) im Raum Aachen durchgeführt worden ist, zeigt, daß die alleinige Konzentration auf die Frage der Lohnkosten in die Irre führt.

Entgegen der These, die auch den aktuell diskutierten Ansätzen zur Subventionierung von Niedriglohnjobs zugrundeliegt, die Lohnkosten seien in erster Linie entscheidend für die Schaffung bzw. den Wegfall von Einfacharbeitsplätzen, bezeichneten die vom IW befragten Unternehmen andere Aspekte als deutlich wichtiger (Institut der deutschen Wirtschaft 1996: 111):

- Sozialabgaben: 91,2 % sehr wichtig oder wichtig;
- Steuern: 83,2 % sehr wichtig oder wichtig;
- Befristung 81,6 % sehr wichtig oder wichtig;
- abgesenkte Einstiegstarife: 69,8 % sehr wichtig oder wichtig;
- Lohnkostenzuschüsse: 66,9 % sehr wichtig oder wichtig;
- neue Arbeitszeitmodelle: 61,7 % sehr wichtig oder wichtig;
- neue Lohngruppen: 55,3 % sehr wichtig oder wichtig;
- Vermittlung durch das Arbeitsamt: 36,1 % sehr wichtig oder wichtig;
- Wiederbesetzung bestehender Lohngruppen: 26,5 % sehr wichtig oder wichtig;
- Arbeitnehmerüberlassung: 16,3 % sehr wichtig oder wichtig;
- sozialpädagogische Betreuung: 13,0 % sehr wichtig oder wichtig.

Das Kernelement z.B. des Kombilohn-Vorschlages - die Schaffung neuer Lohngruppen unterhalb der bereits bestehenden - rangiert also noch deutlich hinter der Einrichtung neuer Arbeitszeitmodelle. Eine große Bedeutung haben nach Angaben der befragten Unternehmen demgegenüber die Lohnnebenkosten (Steuern und Sozialabgaben) sowie arbeitsrechtliche Regelungen (Befristung). Die beiden dann folgenden Instrumente Einstiegstarife und Lohnkostenzuschüsse zielen zwar auf eine Verringerung der Lohnkosten, begrenzen diese aber auf einen befristeten Zeitraum und lassen das bestehende Tarifsysteem weitgehend unangetastet.

Insgesamt haben sich die vom IW befragten Unternehmen hinsichtlich der Chancen zur Schaffung von Einfacharbeitsplätzen eher zurückhaltend geäußert. Arbeitskräftebedarf bei Eintätigkeiten wird vorrangig in den Bereichen Überwachung, Reinigung und Betreuung gesehen. Insgesamt dominieren aber Leistungsanreicherung und Leistungserweiterung (Institut der deutschen Wirtschaft 1997: 15). Die Befragung von Betrieben durch das IW hat damit

wiederum ergeben, was viele wissenschaftliche Untersuchungen (vgl. z.B. Bosch/Seifert/Spies 1984) bereits festgestellt haben: Finanzielle Hilfen alleine veranlassen Betriebe nicht dazu, zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen - insbesondere nicht im Bereich von Einfacharbeitsplätzen. Service und Beratung sind in diesem Zusammenhang offenbar ebenso von hoher Bedeutung wie eine Verzahnung verschiedener Instrumente und Maßnahmen.

Die Erfahrungen mit arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Instrumenten und Programmen in den vergangenen Jahren zeigen überdies, daß bei unterschiedlichen Zielgruppen jeweils unterschiedliche Instrumente erfolgreich sind oder nicht. Die Gruppe der Geringqualifizierten ist keineswegs homogen - sie unterscheidet sich nach Alter, Geschlecht, Berufserfahrung, Kenntnissen, Erwerbsorientierung, Gesundheitszustand etc.. Manche sind bereit und in der Lage, qualifiziert zu werden, und können durchaus auch qualifiziertere Arbeiten übernehmen; andere benötigen tatsächlich Arbeitsplätze mit einfachen Tätigkeitsprofilen. Manche sind in reguläre Beschäftigung in Unternehmen zu integrieren; bei anderen wird dies vermutlich auch mit hohem (finanziellen) Aufwand kaum gelingen. Sie können aber ggf. in Maßnahmen öffentlich geförderter Beschäftigung gesellschaftlich sinnvolle Arbeiten verrichten.

Aus unserer Sicht ist ein breit angelegtes Maßnahmespektrum erforderlich, um Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und gezielt die Beschäftigung von Geringqualifizierten zu fördern. Es wäre ein falscher Weg, die Förderung zukünftig ausschließlich auf die Beschäftigung in Unternehmen und auf die Schaffung von Einfacharbeitsplätzen zu konzentrieren. Qualifizierung, öffentlich geförderte Beschäftigung und andere arbeitsmarktpolitische Hilfen sind weiterhin und sogar verstärkt notwendig - eingebettet in eine beschäftigungspolitische Gesamtstrategie zur Förderung zusätzlicher Arbeitsplätze auf allen Qualifikationsstufen. Hierbei sind insbesondere auch arbeitszeitpolitische Maßnahmen miteinzubeziehen.

Vor diesem Hintergrund verstehen wir das im folgenden beschriebene Modellprojekt, das wir zur Umsetzung in Schleswig-Holstein vorgeschlagen haben, als einen Baustein zur gezielten Förderung der Beschäftigung von Geringqualifizierten innerhalb einer solchen umfassenderen Strategie zur Schaffung von mehr Arbeitsplätzen auf allen Qualifikationsstufen.

## **4 Vorschlag für ein Modellprojekt in Schleswig-Holstein**

Mit VertreterInnen aus verschiedenen Landesministerien in Schleswig-Holstein wurde im Vorfeld des Gutachtens diskutiert, welche Ansätze und Konzeptionen im Rahmen von Modellprojekten zur Schaffung von Arbeitsplätzen von Geringqualifizierten erprobt werden könnten. Dabei war nicht zuletzt zu berücksichtigen, welche Programme und Projekte in Schleswig-Holstein bereits umgesetzt werden. Letztlich fiel die Wahl auf ein Konzept, das auch die beschriebenen Erfahrungen miteinbezieht und nicht allein auf Subventionen setzt. Weiterhin konzentriert es sich explizit auf die Wiedereingliederung von formal Geringqualifizierten.

Im Mittelpunkt dieses Modellprojektes steht die Einrichtung einer serviceorientierten Koordinierungsstelle, die Betriebe bei der Schaffung von Einfacharbeitsplätzen individuell beraten, begleiten und sie bei der Abwicklung unterstützen kann. Insbesondere darf für die Betriebe kein Aufwand bei der Beantragung von finanziellen Hilfen entstehen. Darüber hinaus sollen die Betriebe auch von der Personalsuche und -auswahl entlastet werden. Dieser Aspekt scheint für den Erfolg von Ansätzen wie START Zeitarbeit NRW und Maatwerk besonders maßgeblich zu sein.

Auf der Seite der Beschäftigten muß die Koordinierungsstelle eng mit Arbeits- und Sozialämtern kooperieren. Diese müssen grundsätzlich geeignete BewerberInnen aus dem Kreis der (Langzeit-)Arbeitslosen und Sozialhilfebeziehenden vorschlagen. Angesichts der auch in der Aachener Untersuchung des IW aufgedeckten Tendenz, Einfacharbeitsplätze mit qualifizierten Personen zu besetzen (Institut der deutschen Wirtschaft 1996: 256), erscheint eine Konzentration des Projektes auf die Beschäftigung von tatsächlich Geringqualifizierten notwendig. Um zu vermeiden, daß sich ggf. vorhandene Vorurteile der Unternehmen gegenüber Langzeitarbeitslosen oder Sozialhilfebeziehenden verfestigen, und im Hinblick auf den Erfolg des Modellprojektes ist eine sorgfältige Auswahl und Vorbereitung der BewerberInnen notwendig. Motivation und soziale Qualifikationen sind hierbei von besonderer Bedeutung.

Es sollen parallel ein Stellen- und ein BewerberInnenpool aufgebaut werden, wobei sowohl die Suche nach geeigneten Personen für zu besetzende Stellen als auch die Suche nach geeigneten Stellen für einzelne Personen Aufgaben der Koordinierungsstelle sind. Anzustreben ist eine paßgenaue Abstimmung der Stellen und BewerberInnen (in Anlehnung an die Maatwerk-Methode).

Ergänzend könnte erprobt werden, die Selbstsuche der Arbeitslosen nach einem Arbeitsplatz zu fördern. Interessierten sollten "Subventionsgutscheine" ausgehändigt werden, die von ein-

stellungsbereiten Arbeitgebern eingelöst werden können (in Anlehnung an die Berliner Programme 501/301 - vgl. *Übersicht 13*).<sup>40</sup>

Sowohl die Beschäftigten als auch die Betriebe sollten die Möglichkeit haben, sich bei Fragen und Problemen an die Koordinierungsstelle zu wenden. Hierdurch sollen Unsicherheiten und Probleme, die anderenfalls ggf. zur Kündigung führen würden, möglichst ohne Auflösung des Beschäftigungsverhältnisses geklärt werden.

Die Koordinierungsstelle kann bei Bedarf Einstellungen von Geringqualifizierten finanziell unterstützen. Im Unterschied zum Kombilohn-Vorschlag der BdA sollen im Rahmen des Modellprojektes keine Einkommenshilfen direkt an die Beschäftigten, sondern finanzielle Hilfen an die Betriebe gewährt werden.<sup>41</sup> Hierfür sprechen mehrere Argumente: Das wichtigste ist die auch von den Betrieben immer wieder angesprochene Bedeutung der Motivation von Beschäftigten: Wer zu Niedriglöhnen beschäftigt wird und eine staatliche Subvention erhält, wird sich kaum als vollwertige Arbeitskraft fühlen und von daher auch eher gering motiviert sein, zumal ein solcher Ansatz keine Perspektive aus diesem marginalisierten Status heraus aufzeigt. Eine Dauersubvention ist auch sachlich kaum zu begründen, denn es ist davon auszugehen, daß nach einer Einarbeitungsphase das Leistungsvermögen mit der Dauer der Beschäftigung steigt. Vor diesem Hintergrund sollten Zuschüsse an die Betriebe befristet sein bzw. zumindest degressiv gestaltet werden.

Ein weiterer Vorteil eines solchen Ansatzes besteht darin, daß das Tarifsysteem unangetastet bleibt. Dies ist nicht zuletzt wichtig, um die Unterstützung der Gewerkschaften zu sichern. Darüber hinaus wäre die Schaffung neuer Lohngruppen im Rahmen eines regional begrenzten Modellversuches, an dem Betriebe aus verschiedenen Wirtschaftsbereichen beteiligt sind, schwierig bis unmöglich.

Grundsätzlich bestehen unter Berücksichtigung dieser Überlegungen drei Möglichkeiten einer konkreten Ausgestaltung der finanziellen Zuschüsse, die von der Koordinierungsstelle gewährt werden können:

- ausschließlich Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber;
- Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge für Arbeitgeber und Beschäftigte;
- parallele Erprobung beider Instrumente.

---

40 Ein diesbezüglicher theoretischer Vorschlag ist das Konzept des "benefit-transfer-program" nach *Snower* (1994) (vgl. auch *Klodt* 1997: 303).

41 Auch ein Teil der Unternehmen hat sich gegenüber dem IW in diese Richtung geäußert: "Dienstleistungsunternehmen stufen ein Modell als gut ein, bei dem degressive Lohnkostenzuschüsse institutionell direkt an die Unternehmen und nicht an die Arbeitsuchenden gezahlt werden. Die Umwandlung von Sozialtransfers in arbeitsplatzfördernde Maßnahmen könnte zum Entstehen regulärer Arbeitsplätze beitragen." (Institut der deutschen Wirtschaft 1996: 235)

Unter Zugrundelegung eines durchschnittlichen Einsatzes von etwa 40 % der Lohnkosten pro Arbeitsplatz wäre die Gewährung von Lohnkostenzuschüssen für die Arbeitgeber attraktiver, weil bei einer Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge die Hälfte der Subvention den Beschäftigten durch höhere Nettoeinkommen zugute kommt. Für Lohnkostenzuschüsse spricht auch, daß hierbei vermutlich in größerem Maße auf bereits bestehende Fördermöglichkeiten nach SGB III und anderen Programmen zurückgegriffen werden könnte.

Für die Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen auch auf seiten der Beschäftigten spricht demgegenüber, daß sie durch die Erhöhung des erzielbaren Nettoeinkommens ggf. eine höhere Motivation zur Arbeitsaufnahme haben. Allerdings könnten hierbei Ungerechtigkeiten zu bereits Beschäftigten in den betreffenden Betrieben auftreten, die keine derartigen Zuschüsse erhalten. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, daß Zuschüsse an die Arbeitgeber leichter umzusetzen wären.

*Übersicht 14:*  
**Kernelemente des Projektvorschlages "Mobilisierung von Arbeitsplätzen durch Beratung und finanzielle Hilfen"**

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Einrichtung einer Koordinierungsstelle</li> <li>• Kombination von Beratung und finanziellen Hilfen für die Unternehmen sowie eine umfassende Unterstützung bei der Rekrutierung, Einstellung und Beschäftigung der Arbeitskräfte</li> <li>• sorgfältige Auswahl und Vorbereitung der BewerberInnen</li> <li>• Konzentration auf Geringqualifizierte</li> <li>• Bildung eines Stellen- und eines BewerberInnenpools</li> <li>• Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen bzw. Gewährung von Lohnkostenzuschüssen an die Betriebe statt Einkommenshilfen für die Beschäftigten</li> <li>• Einbeziehung der Variante, daß sich geringqualifizierte Arbeitslose selbst einen Arbeitsplatz suchen (mit einem Subventionsgutschein - analog zum Berliner Programm 501/301)</li> <li>• Einbindung regionaler Akteure (Kommune, Kreis, Arbeitsamt, Sozialamt, Arbeitgeber, Gewerkschaften) mit dem Ziel der Erzeugung eines "WIR-Gefühls"</li> </ul> |
|---|

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Nach unserer Einschätzung sollte die Dauer der finanziellen Förderung und ihre Höhe nicht pauschal festgelegt werden, sondern für die Koordinierungsstelle flexibel handhabbar sein, um

je nach Einzelfall ausgestaltet werden zu können.<sup>42</sup> Tendenziell sollten Zuschüsse höher ausfallen und/oder länger gewährt werden, wenn ein dauerhafter Arbeitsplatz geschaffen wird. Eine Festlegung auf bestimmte Betriebe oder Branchen sollte im voraus nicht getroffen werden. Die Koordinierungsstelle kann allerdings auf Seiten der Betriebe (zunächst) Schwerpunkte setzen. Dabei sollte der Kontakt mit örtlichen Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbänden gesucht werden.

Bei der Gewährung von Lohnkostenzuschüssen sollten alle bestehenden Möglichkeiten auf der Basis des SGB III, Bundesprogrammen wie etwa den "Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose" und Landesprogrammen miteinbezogen werden. Dies gilt auch für Zuschüsse, die manche Kommunen für die Einstellung von Sozialhilfebeziehenden gewähren. In Nordrhein-Westfalen liegt die Höhe solcher Zuschüsse nach einer Untersuchung von *Seligmann* (1996) zwischen 500 und 1 500 DM pro Monat, und sie werden meist für sechs bis zwölf Monate - bei anschließender Übernahme in unbefristete Arbeitsverhältnisse sogar für bis zu zwei Jahre - gewährt.

Die Einbindung regionaler Akteure in das Modellprojekt ist wichtig, da deren Unterstützung benötigt wird, um das Modellprojekt zum Erfolg zu führen. Es ist anzustreben, daß Modellprojekt als regionale Initiative auszugestalten, in der alle an einem Strang ziehen, um neue Arbeitsplätze für Geringqualifizierte zu schaffen. Insbesondere ein enger Kontakt zur Arbeitsverwaltung und zum Sozialamt ist wichtig, um Kontakte zu potentiellen BewerberInnen aufzubauen.

### ***Exkurs:*      Zum Stand der Umsetzung und ersten Erfahrungen**

Anknüpfend an das zuvor skizzierte Konzept zur "Mobilisierung von Arbeitsplätzen durch Beratung und finanzielle Hilfen" ist im Januar 1999 ein entsprechendes Modellprojekt in Schleswig-Holstein gestartet. Es ist angesiedelt beim Überbetrieblichen Ausbildungszentrum (ÜAZ) der Industrie- und Handelskammer (IHK) Elmshorn/Itzehoe und läuft bis Ende 2000. Im Mittelpunkt steht - wie vorgeschlagen - die *Beratung* von Unternehmen, während die finanziellen Hilfen eher ergänzend und unterstützend eingesetzt werden.

---

42      Eine solche flexible Arbeitsweise ist vor einigen Jahren bereits in Berlin mit der "Gesellschaft zur wirtschaftsnahen Personalentwicklung für die Zivilbeschäftigten der Alliierten mbH" (WiPeG) erprobt worden. Diese hatte die Aufgabe, ehemalige Zivilbeschäftigte der Alliierten beim Übergang in neue Beschäftigungsverhältnisse zu unterstützen. Vgl. Weinkopf 1996a: 344f.

Den Unternehmen können bei Einstellung von Geringqualifizierten auf zusätzlichen Arbeitsplätzen Zuschüsse in Höhe der Arbeitgeber-Sozialversicherungsbeiträge für 12 Monate (also etwa 21 % der Lohnkosten) gewährt werden. Auch dies verdeutlicht, daß die Subvention eher nachrangig ist, denn mit derartigen Beträgen kann man ohnehin nicht mit bestehenden Förderinstrumenten und Programmen z.B. der Bundesanstalt für Arbeit konkurrieren, die teils deutlich höhere Zuschüsse vorsehen.

Gleichwohl nehmen nach den ersten Erfahrungen insbesondere kleine und mittlere Unternehmen das Service-Angebot des Modellprojektes bereitwillig an. Begonnen hat man mit der Akquise von Arbeitsplätzen im Bereich von Autohäusern und Kfz-Werkstätten, weil aus anderen Zusammenhängen bekannt war, daß die Automobilkonzerne derzeit Druck auf die örtlichen Händler und Werkstätten ausüben, ihren Service zu verbessern. Es sind in diesem Bereich bereits erste Arbeitsplätze geschaffen worden bzw. werden in Kürze besetzt.

Nach Aussage des Projektleiters scheint es grundsätzlich wichtig, mit "einer Idee" an Betriebe heranzutreten und nicht darauf zu warten, daß der Betrieb eigene Vorstellungen entwickelt, wo er geringqualifizierte Arbeitskräfte einsetzen könnte. Als besonders zugkräftig hat sich bislang erwiesen, den Betrieben aufzuzeigen, daß ihre qualifizierten Arbeitskräfte produktiver eingesetzt werden können, wenn sie einfache Servicetätigkeiten nicht wie bislang nebenbei "miterledigen" müssen, sondern hierfür einen neuen Arbeitsplatz schaffen. Positiv aufgenommen wird von den kleineren Betrieben weiterhin, daß das ÜAZ ihnen den Aufwand der Personalsuche und -auswahl abnimmt.

Im Unterschied zum Konzept verzichtet das Modellprojekt auf die Bildung eines BewerberInnenpools. Dies liegt einerseits daran, daß alle Kapazitäten auf die Beratung von Unternehmen verwendet werden sollen; andererseits aber auch an der sehr hohen Kooperationsbereitschaft der örtlichen Sozial- und Arbeitsämter. Diese unterbreiten dem Projekt sehr schnell Besetzungsvorschläge, wenn offene Stellen akquiriert werden konnten. Allerdings zeigt sich auch hier, daß die Suche nach geeigneten BewerberInnen nicht einfach ist. Bis Juni 1999 konnten erst 15 von 27 Arbeitsplätzen auch tatsächlich besetzt werden (Simonis 1999).

## **5      Schlußfolgerungen und Ausblick**

Die Analyse der Arbeitsmarktsituation von Geringqualifizierten hat eingangs deutlich gemacht, daß diese Gruppe von Arbeitslosigkeit in besonderem Maße betroffen ist. Gleichwohl wäre es aber unangemessen, beschäftigungsfördernde Maßnahmen auf Arbeitsplätze mit geringen Qualifikationsanforderungen oder geringer Entlohnung zu beschränken. Denn die schlechten Arbeitsmarktchancen von Geringqualifizierten sind nur teilweise auf einen Mangel

an Arbeitsplätzen mit geringen formalen Qualifikationsanforderungen zurückzuführen. Darüber hinaus führt das Überangebot auch an qualifizierten Arbeitskräften zu einer Verdrängung der Geringqualifizierten bei der Besetzung von Arbeitsplätzen. Eine Verringerung der Arbeitslosigkeit der formal Qualifizierten würde somit auch die Arbeitsmarktchancen der Geringqualifizierten verbessern.

Die Ausführungen in *Teil 2* haben überdies gezeigt, daß es im internationalen Vergleich keinen Zusammenhang zwischen Lohndifferenzierung und Arbeitslosigkeit gibt und daß die Beschäftigungsquote von Geringqualifizierten in Deutschland höher liegt als in Ländern wie z.B. den USA, die oft als nachahmenswertes Vorbild angepriesen werden. Auch vor diesem Hintergrund wäre es nach unserer Einschätzung verfehlt, die Förderung von Niedriglohn-Jobs in den Mittelpunkt beschäftigungspolitischer Strategien zu stellen. Anders als vielfach behauptet wird, spricht wenig dafür, daß zusätzliche Arbeitsplätze mit geringer Entlohnung tatsächlich vor allem Geringqualifizierten zugute kämen.

In *Teil 3.1* haben wir uns mit bestehenden Instrumenten und aktuellen Vorschlägen zur Förderung zusätzlicher Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich auseinandergesetzt. Unsere Skepsis bezüglich der damit erzielbaren Beschäftigungseffekte und der Chancen von Geringqualifizierten, hiervon zu profitieren, wird sowohl durch aktuelle Untersuchungen und Simulationen als auch durch bereits bestehende Erfahrungen z.B. aus den Niederlanden nachhaltig unterstützt. In *Teil 3.2* sind wir auf aktuelle Maßnahmen, Projekte und Programme eingegangen, die bereits in der Praxis erprobt werden, um Arbeitslosigkeit zu reduzieren bzw. zusätzliche Arbeitsplätze in bestimmten Tätigkeitsfeldern und/oder für besondere Zielgruppen unter den Arbeitslosen zu schaffen. Nach unserer Überzeugung müssen diese Erfahrungen bei der Ausgestaltung von Instrumenten zur Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte Berücksichtigung finden. Allzu oft wird in der aktuellen politischen Diskussion der Eindruck vermittelt, man müsse erprobte Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zurückfahren und statt dessen auf die Förderung von Niedriglohnjobs setzen, um die Probleme auf dem Arbeitsmarkt zu lösen.

In *Teil 4* haben wir die Grundzüge eines Modellprojektes für Schleswig-Holstein entwickelt, in dem nicht allein und noch nicht einmal in erster Linie auf finanzielle Anreize zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze setzt. Nach unserer Überzeugung reichen diese nämlich nicht aus, um Unternehmen dazu zu veranlassen, neue Arbeitsplätze für Geringqualifizierte zu schaffen. Vielmehr haben wir vorgeschlagen, eine Beratungsstelle einzurichten, die vor allem kleinere und mittlere Unternehmen bei ihrer Personalplanung in einer umfassenden Weise unterstützt und auf diesem Wege Anregungen gibt, wo auch Geringqualifizierte sinnvoll einsetzbar sind. Die ersten Erfahrungen zeigen, daß dies ein sinnvoller Ansatz ist, wenngleich auch hier bereits aus anderen Projekte bekannte Probleme bei der Rekrutierung von geeigneten Arbeitskräften aufgetreten sind.

Insgesamt ist an dieser Stelle nochmals nachdrücklich dafür zu plädieren, Strategien zur Förderung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte nicht isoliert von Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungslage insgesamt zu diskutieren und konkrete Erfahrungen mit bestehenden einschlägigen Projekten und Programmen in die Überlegungen über deren Ausgestaltung einzubeziehen. Dies betrifft die Unterstützung von Unternehmen ebenso wie die Beratung und Qualifizierung der Beschäftigten. Wenn zusätzliche Beschäftigungspotentiale für Geringqualifizierte vor allem im Bereich einfacher Dienstleistungen gesehen werden, dann bedarf es innovativer Unternehmenskonzepte, neuer Formen der Arbeitsorganisation und Kombination verschiedener Dienstleistungen und nicht zuletzt auch einer Veränderung der gesellschaftlichen Mentalität. Das Ansehen einfacher Dienstleistungen ist bislang vielfach sowohl auf Seiten der KundInnen als auch auf Seiten der Beschäftigten gering. Es besteht die Gefahr, daß diese Marginalisierung durch eine Konzentration auf die Forderung nach Niedriglöhnen fortgeschrieben oder sogar weiter verschärft wird. Die Bedeutung der Qualität der Arbeit einerseits wie auch der Dienstleistungen andererseits sollte keinesfalls unterschätzt werden. Weiterhin spricht vieles dafür, zielgruppenspezifische Maßnahmen zu entwickeln und umzusetzen, wenn es um die Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte geht. Bisherige Erfahrungen zeigen, daß ohne eine solche gezielte Ausrichtung diese Zielgruppe kaum erreicht wird.

Mit unserem Plädoyer gegen scheinbar einfache Patentlösungen vertreten wir keineswegs die Auffassung, daß die derzeitigen Sozial- und Entlohnungssysteme optimal und frei von jeglichen beschäftigungshemmenden Elementen seien. Diese Probleme und Reformnotwendigkeiten sind nach unserer Einschätzung jedoch nicht mit einer Art beschäftigungspolitischen "Rundumschlags" zu lösen, der notwendigerweise mit zahlreichen unerwünschten Nebenwirkungen verbunden ist. Vielmehr müssen von den jeweiligen Akteuren problem- und zielgruppenadäquate Reformen bzw. Veränderungen der Tarif-, Steuer- und Sozialversicherungssysteme eingeleitet werden - z.B.:

- In Branchen mit einem hohen Lohnniveau in den niedrigen Lohngruppen können von den Tarifvertragsparteien Absenkungen vereinbart werden, wenn dies beschäftigungspolitisch sinnvoll erscheint. Dies kann ggf. auch auf die Einstellung bestimmter Zielgruppen vereinbart werden, wie dies in einigen Bereichen durch sogenannte Einstiegstarife für Langzeitarbeitslose bereits erfolgt ist. Auch die Möglichkeiten zur Wiederbesetzung bereits vorhandener Niedriglohngruppen sind noch keineswegs ausgeschöpft.
- Um die Problematik des Abstandsgebotes zwischen Sozialhilfe und niedrigen Erwerbseinkommen zu entschärfen, ist keine generelle Absenkung des Niveaus der Sozialhilfe notwendig: "Der gegen das angeblich weit überhöhte Niveau der sozialen Mindestsicherung verwendete Vorwurf mangelnden Lohnabstandes im Vergleich zu

Kleinverdiener-Haushalten reduziert sich bei seriöser Betrachtung auf den Unterschied zwischen Kindergeld und Kinderregelsätzen sowie Wohngeld gegenüber Mietkosten-Übernahme" (Gerster 1997: 192). Eine deutliche Erhöhung des Kindergeldes und die Herausnahme von Kindern aus der Berechnung von Sozialhilfesätzen könnte die Problematik des Lohnabstandsgebotes erheblich verringern.

- Schon das bestehende System der Sozialhilfe beinhaltet keine Zumutbarkeitsregelung bei der Arbeitsaufnahme. Wenn arbeitsfähige BezieherInnen von Sozialhilfe keine Beschäftigung finden, liegt das weniger an mangelnden Arbeitsanreizen, sondern vielmehr daran, daß es zu wenige Arbeitsplätze gibt. Eine stärkere Koppelung von Transferleistungen an die Bereitschaft, sich stärker um Arbeit zu bemühen bzw. Arbeitsangebote anzunehmen, ist ohne größere rechtliche Änderungen schon heute möglich.

Politische Maßnahmen zur Verringerung der Arbeitslosigkeit müssen sich eines breiten Spektrums von Instrumenten bedienen und nicht zuletzt auch berücksichtigen, daß aufgrund demographischer Veränderungen mittelfristig ein Mangel an qualifizierten Arbeitskräften zu erwarten ist. Die Qualifikation der Arbeitskräfte ist schon heute ein wichtiger Standortfaktor Deutschlands. In Zukunft wird die Bedeutung von Qualifizierung noch weiter zunehmen, denn neue Produktionskonzepte und eine Ausweitung des Dienstleistungssektors sind ohne qualifizierte und motivierte Arbeitskräfte nicht umzusetzen. Neben fachlichen Qualifikationen gewinnen soziale Kompetenzen an Bedeutung. Diese Herausforderung muß durch Reformen und Innovationen im Bildungssystem angegangen werden. Das Beispiel von Dänemark zeigt, daß die Verringerung der Arbeitslosigkeit und eine offensive Qualifizierungspolitik miteinander zu verknüpfen sind. Auch arbeitszeitpolitische Maßnahmen, die z.B. in den Niederlanden maßgeblich zur Verringerung der Arbeitslosigkeit beigetragen haben, können nur erfolgreich sein, wenn auf dem Arbeitsmarkt keine Qualifikationsengpässe zu verzeichnen sind.

Subventionen zur Förderung von zusätzlichen Arbeitsplätzen sollten nach unserer Einschätzung vorrangig auf diejenigen Zielgruppen von Arbeitslosen konzentriert werden, die einer besonderen Förderung bedürfen, und auf diejenigen Arbeitsbereiche, in denen eine hohe Preiselastizität der Nachfrage verhindert, daß Beschäftigungspotentiale ausgeschöpft werden können. Andere umfassendere Ansätze, die weder auf bestimmte Zielgruppen noch auf die gezielte Förderung bestimmter Beschäftigungsbereiche ausgerichtet sind, sollten zunächst in regional begrenzten Modellversuchen erprobt werden, um zu überprüfen, ob sich erhoffte Beschäftigungseffekte tatsächlich einstellen und welche (ggf. unerwünschten) Nebenwirkungen auftreten. Hierbei wird sich nach unserer Überzeugung auch zeigen, daß mittels neuer Instrumente wie Einkommensbeihilfen oder der Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen nur dann zusätzliche Arbeitsplätze auch für Geringqualifizierte erschlossen werden

können, wenn sie mit anderen Instrumenten wie Beratung und Qualifizierung sowie neuen Formen der Arbeitsorganisation und Dienstleistungserbringung, die die Qualität von Dienstleistungen in den Mittelpunkt stellen, verzahnt werden.

"Wenn alte Instrumente nicht greifen, muß man neue entwickeln" (Simonis 1999) - diese Aussage ist zweifellos richtig. Allerdings spricht vieles dafür, bei der Entwicklung neuer Instrumente Erfahrungen aus der Praxis miteinzubeziehen und nicht darauf zu setzen, daß allein schon die Tatsache, etwas "Neues" zu tun, Garant für den Erfolg ist.

## Literatur

- Bäcker, G.** (1998): Niedriglöhne und ihre Subventionierung - ein Weg zur Eingrenzung der Arbeitslosigkeit? Unveröffentlichtes Gutachten im Auftrag der Jusos Westliches Westfalen. Mönchengladbach
- Bäcker, G. / Hanesch, W.** (1997): Kombi-Lohn: Kein Schlüssel zum Abbau der Arbeitslosigkeit! In: WSI-Mitteilungen 10: 701-712
- Bäcker, G. / Hanesch, W.** (1998): Arbeitnehmer und Arbeitnehmerhaushalte mit Niedrigeinkommen. Landessozialbericht Nr. 7. Herausgegeben vom Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf
- Bahnmüller, R. / Bispinck, R.** (1995): Vom Vorzeige- zum Auslaufmodell? Das deutsche Tarifsystem zwischen kollektiver Regulierung, betrieblicher Flexibilisierung und individuellen Interessen. In: Bispinck, R. (Hrsg.): Tarifpolitik der Zukunft: Was wird aus dem Flächentarifvertrag? Hamburg
- BBJ SERVIS gGmbH für Jugendhilfe** (1996): Programm 501/301. 3. überarbeitete Auflage. Berlin
- Beck, D.** (1996): Ann-Marie ist mit dem System nicht zufrieden. Der französische Dienstleistungsscheck und die Realität. In: Frankfurter Rundschau vom 3. August.
- Beer, D. / Wagner, A.** (1997): Keine Aussichten, kein Interesse, keine Zeit? Weiterbildung von an- und ungelernten Beschäftigten im Betrieb. In: Institut Arbeit und Technik (1997): Jahrbuch 1996/1997. Gelsenkirchen: 70-86
- Bender, S. / Kaltenborn, B. / Rudolph, H. / Walwei, U.** (1999): Förderung eines Niedriglohnssektors. Die Diagnose stimmt, die Therapie noch nicht. IAB-Werkstattbericht Nr. 6 vom 14. Juni 1999. Nürnberg
- Bender, S. / Rudolph, H.** (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
- Beratungsgesellschaft für Beschäftigung in Schleswig-Holstein** (1997): Vermittlung von Sozialhilfeempfänger/-innen in Arbeit. Aktivitäten in Schleswig-Holstein. Neumünster
- Bittner, S. / Dingeldey, I. / Strauf, S. / Weinkopf, C.** (1998): Für eine Reform der geringfügigen Beschäftigung. Projektbericht des Instituts Arbeit und Technik 1998-02. Gelsenkirchen
- Bittner, S. / Strauf, S. / Weinkopf, C.** (1999): Dienstleistungspools und Vermittlungsagenturen - Ergebnisse einer bundesweiten Befragung. Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik 5/1999. Gelsenkirchen
- Bosch, G.** (1998): Brauchen wir mehr Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt? In: WSI-Mitteilungen 1: 15-25
- Bosch, G. / Frick, F. / Krone, S. / Weinkopf, C.** (1994): Der Zweite Arbeitsmarkt: Perspektiven und Chancen. In: Daheim, H. / Krahn, K. / Schneider, R. (Hrsg.): Standortfaktor Industrielle Beziehungen: Abkehr von den traditionellen Arrangements? München/Mering: 49-71
- Bosch, G. / Seifert, H. / Spies, B.** (1984): Beschäftigungspolitik in der Region. Köln
- Brinkmann, C.** (1998): Zur Evaluation der Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik nach SGB III: Eingliederungsbilanzen, Monitoring, Wirkungsforschung. Vielfältigstes Manuskript. Nürnberg
- Bundesanstalt für Arbeit** (1997): Strukturanalyse 1996. Bestände sowie Zu- und Abgänge an Arbeitslosen und offenen Stellen. Nürnberg
- Bundesanstalt für Arbeit** (1998): Arbeitsmarkt 1997. Nürnberg

- Buslei, H. / Steiner, V. / Brosius, F. / Jacobebbinghaus, P. / Martin, R.** (1999): Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich. Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung. Mannheim
- Deutscher Bundestag** (1996): Bundestagsdrucksache 13/5135 vom 26. September 1996: Antrag der SPD-Fraktion. Förderung der Beschäftigung in privaten Haushalten durch Dienstleistungsgutscheine und Dienstleistungsagenturen. Bonn
- Europäische Kommission** (1996): Beschäftigungsobservatorium. Tableau de bord. Follow-up der Empfehlungen des Europäischen Rates von Essen zur Beschäftigungspolitik. Brüssel/Luxemburg
- Gerster, F.** (1997): Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Gewinner und Verlierer im Sozialstaat. Baden-Baden
- Gerster, F. / Deubel, I.** (1999): Arbeit muß sich lohnen! - Mainzer Modell für Beschäftigung und Familienförderung. In: Wirtschaftsdienst 1: 39-43
- Gunkel, A. / Köllmann, J. / Küpper, S. / Peren, K.** (1997): Niedriglöhne schaffen, Transfersysteme reformieren. In: Arbeitgeber 12.
- Hauptmeier, A. / Klawitter, A. / Rückert, S. / Willeke, S.** (1998): Wir sind die Billiglöhner. In: Die Zeit Nr. 24 vom 4. Juni.
- Hiegemann, M. / Hochhäuser, H.G.** (1998): Jobrotation NRW - Erste Erfahrungen. In: GIB-Info 1: 29-31
- inforMISEP.** Beschäftigungsobservatorium Maßnahmen. Hrsg. von der Europäischen Kommission. Verschiedene Jahrgänge
- Institut der deutschen Wirtschaft** (1996): Arbeitsplätze mit einfachen Qualifikationsanforderungen als strategische Variable der Beschäftigungspolitik in der Region Aachen. Abschlußbericht - Teil I: Quantitative und qualitative Empirie. Köln
- Institut der deutschen Wirtschaft** (1997): Einfacharbeitsplätze - Stiefkinder des Deutschen Arbeitsmarktes. Köln
- Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik** (1997): Sozialversicherungsfreie Beschäftigung. Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung. 2. Wiederholungsuntersuchung. Köln
- Jerger, J. / Spermann, A.** (1996): Lösungsansätze zur Beseitigung von Fehlanreizen für Langzeitarbeitslose. In: Steiner, V. / Zimmermann, K. F. (Hrsg.): Soziale Sicherung und Arbeitsmarkt. Empirische Analyse und Reformansätze. ZEW-Wirtschaftsanalysen 3: 109-135
- Kaltenborn, B.** (1998): Fiskalische Konsequenzen und Arbeitsmarkteffekte von Reformvorschlägen für die Sozialhilfe in Deutschland. Beiträge zur Wirtschaftsforschung Nr. 57. Universität Mainz. Mainz
- Karr, W.** (1999): Kann der harte Kern der Arbeitslosigkeit durch einen Niedriglohnsektor aufgelöst werden? IAB-Kurzbericht Nr. 3 vom 7. Mai 1999. Nürnberg
- Klodt, H.** (1997): Lohnsubventionen und Beschäftigungsgutscheine: Arbeitsmarktpolitik im Spannungsfeld zwischen ökonomischer Effizienz und gesellschaftlicher Akzeptanz. In: Sadowski, D. / Schneider, M. (Hrsg.): Vorschläge zu einer neuen Lohnpolitik. Optionen für mehr Beschäftigung I. Frankfurt/New York: 289-310
- Klös, H. P.** (1996): Der Beitrag der Einfacharbeitsplätze zur Verringerung der Sockelarbeitslosigkeit. In: Moneda, L. / Dieter, A. (Hrsg.): Gerechtigkeitsprobleme der Arbeitslosigkeit. Potsdam: 100-126

- Klös, H. P.** (1997): Arbeitsmarktpolitik in der Beschäftigungskrise - Grundzüge eines ordnungskonformen "zweitbesten" Arrangements. In: Sadowski, D. / Pull, K. (Hrsg.): Vorschläge jenseits der Lohnpolitik. Optionen für mehr Beschäftigung II. Frankfurt/New York: 63-94
- Klös, H. P.** (1998): Arbeit plus Transfers. Zur Reform der kommunalen Beschäftigungspolitik. Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik 243. Institut der deutschen Wirtschaft. Köln
- Knuth, M.** (1996): Wege aus der Nische. Organisationsformen sinnvoller Arbeit in Beschäftigungsprojekten. Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen. Band 27. Berlin
- Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen** (1997): Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen, Maßnahmen. Teil III: Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungslage. Bonn
- Die Ministerin für Frauen, Bildung, Weiterbildung und Sport des Landes Schleswig-Holstein** (1994): Ehrenamtliche Arbeit von Frauen und Männern in Schleswig-Holstein. Kiel
- Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen** (1998): Landesprogramm Sicherheit und Service im Öffentlichen Personennahverkehr. Düsseldorf
- Die Ministerpräsidentin des Landes Schleswig-Holstein** (1997): Zukunft der Arbeitsgesellschaft: Soziale Integration durch gemeinnützige Arbeit. Dokumentation des Kongresses in Rendsburg am 6. November 1996. Kiel
- Mühlau, P. / Salverda, W.** (1998): Employment and earnings effects of low-wage subsidies: the case of "SPAK" in the Netherlands. Paper for the Conference on Policies for Low-Wage Employment and Social Exclusion in Europe, LoWER-network Groningen, The Netherlands, 19 - 21 November 1998. Groningen
- OECD** (1996): Employment Outlook 1996. Paris
- OECD** (1997): Employment Outlook 1997. Paris
- Sadowski, D. / Schneider, M.** (1996): Lohndifferenzierung - Ein Ansatz zur Integration von Langzeitarbeitslosen? In: WSI-Mitteilungen 1: 19-25
- Scharpf, F. W.** (1997): Wege zu mehr Beschäftigung. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 4: 203-216
- Schreiner, O.** (1998): Gestaffelte Sozialabgaben - Ein neues arbeitsmarktpolitisches Instrument. Vervielfältigtes Manuskript. Bonn
- Seligmann, M.** (1996): Kommunale Aktivitäten in Nordrhein-Westfalen zur Integration von Sozialhilfebeziehenden in den Arbeitsmarkt. Bottroper Dokumente 19. Bottrop
- Simonis, H.** (1999): Wenn alte Instrumente nicht greifen, muß man neue entwickeln. Heide Simonis, Ministerpräsidentin von Schleswig-Holstein, plädiert für einen staatlich geförderten Niedriglohn-Sektor. In: Frankfurter Rundschau vom 29. Juni 1999
- Trabert, L. / Dreger, C. / Kempe, W. / Kolb, J.** (1998): Kombilohn in Sachsen-Anhalt. In: Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt (Hrsg.): Forschungsbeiträge zum Arbeitsmarkt in Sachsen-Anhalt. Band 12. Halle
- Vanselow, A. / Weinkopf, C.** (1997): Wiedereingliederungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung in der Bundesrepublik Deutschland. Ergebnisse einer schriftlichen Befragung. Projektbericht des Instituts Arbeit und Technik 97-07. Gelsenkirchen
- Vanselow, A. / Weinkopf, C.** (1998): START Zeitarbeit NRW zwischen Sozialverträglichkeit und Wirtschaftlichkeit. Projektbericht des Instituts Arbeit und Technik 1998-03. Gelsenkirchen

- Wagner, A. / Weinkopf, C.** (1994): Zweiter Arbeitsmarkt. In: Die neue Gesellschaft - Frankfurter Hefte 7: 606-611
- Wagner, G. / Schwarze, J. / Rinne, K. / Erlinghagen, M.** (1998): "Bürgerarbeit": Kein sinnvoller Weg zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit. In: DIW-Wochenbericht 4.
- Weinkopf, C.** (1996a): Arbeitskräftepools - Überbetriebliche Beschäftigung im Spannungsfeld von Flexibilität, Mobilität und sozialer Sicherheit. München/Mering
- Weinkopf, C.** (1996b): Dienstleistungspools - ein Ansatz zur Professionalisierung von Dienstleistungen in Privathaushalten? In: WSI-Mitteilungen 1: 36-43
- Weinkopf, C.** (1997a): Beschäftigungsförderung im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen. In: Behning, U. (Hrsg.): Das Private ist ökonomisch. Widersprüche der Ökonomisierung privater Familien- und Haushaltsdienstleistungen. Berlin: 133-151
- Weinkopf, C.** (1997b): Gegen Langzeitarbeitslosigkeit - Plädoyer für eine Reform der öffentlichen Arbeitsvermittlung und einen breiten Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente. In: Klein, G. / Strasser, H. (Hrsg.): Schwer vermittelbar. Zur Theorie und Empirie der Langzeitarbeitslosigkeit. Opladen: 269-291
- Weinkopf, C.** (1997c): Geringfügige Beschäftigung. Rechtliche Gestaltung, empirische Befunde, Gestaltungsvorschläge. Projektbericht des Instituts Arbeit und Technik 97-08. Gelsenkirchen
- Weinkopf, C.** (1998): Möglichkeiten zur Förderung der Beschäftigung am Beispiel haushaltsbezogener Dienstleistungen. In: Bosch, G. (Hrsg.): Zukunft der Erwerbsarbeit. Strategien für Arbeit und Umwelt. Frankfurt/New York: 458-482
- Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung** (1998): Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit. Drei Ziele - ein Weg. Bonn