

## 1. Einleitung

### 1.1 Ziel und Konzeption der Arbeit

Seit Ende der neunziger Jahre steht der sogenannte Niedriglohnsektor verstärkt im Mittelpunkt der wirtschaftswissenschaftlichen und beschäftigungspolitischen Diskussion in Deutschland. Ausgelöst durch die zunehmenden Probleme am Arbeitsmarkt werden seit dem regelmäßig sowohl in der Politik als auch in der Wissenschaft zahlreiche Konzeptionen theoretisch diskutiert und zum Teil auch praktisch erprobt, die darauf gerichtet sind, die Beschäftigungschancen Geringqualifizierter zu verbessern und einen Niedriglohnsektor zu entwickeln, den es zumindest legal bisher in Deutschland kaum gibt.

Die Vorstellungen zu den Möglichkeiten der Erschließung der vermuteten Beschäftigungspotentiale beruhen auf zum Teil sehr kontroversen Bewertungen und Politikempfehlungen. In der aktuellen wissenschaftlichen Diskussion werden auf der Basis unterschiedlicher Erklärungsansätze für die Ursachen verschiedene Handlungsempfehlungen diskutiert, die in Abhängigkeit von der theoretischen Grundausrichtung jeweils eher auf einem neoklassischen oder auf einem eher nachfrageökonomischen Ansatz beruhen.

Auch die Politik selbst hat noch keine mehrheitsfähigen Konzepte gefunden, die dem erkannten Problem Rechnung tragen. Bereits in der letzten Legislaturperiode zählte die Förderung des sogenannten Niedriglohnsektors zu den beschäftigungspolitischen Schwerpunktthemen, mit denen sich u.a. auch das „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ befasst hatte.<sup>1</sup> Damals waren die Vorstellungen vom Niedriglohnsektor als „Wunderwaffe“ für die Lösung der deutschen Beschäftigungsmisere mit Hoffnungen auf Beschäftigungseffekte in Millionenhöhe geprägt. Inzwischen sind selbst Optimisten deutlich zurückhaltender geworden.<sup>2</sup>

Gleichwohl nimmt das Thema Niedriglohnsektor auf der politischen Agenda in der Bundesrepublik auch heute einen hohen Stellenwert ein. So finden sich eine Reihe von speziell auf den Niedriglohnsektor bezogenen Ankündigungen in der Koalitionsvereinbarung der beiden Regierungsparteien vom Oktober 2002 wieder.<sup>3</sup> Seit dem Beginn der neuen Legislaturperiode sind bereits verschiedene Neuregelungen der Arbeitsmarktordnung in Kraft getreten, die explizit mit dem Ziel verbunden wurden, die Beschäftigungschancen für Geringqualifizierte im Niedriglohnsektor zu verbessern. Weitere Reformen in diesem Bereich stehen unmittelbar bevor.

Ausgehend von dieser Ausgangssituation besteht das Ziel der vorliegenden Arbeit darin, auf der Grundlage des gegenwärtigen Stand der wissenschaftlichen Diskussion und unter Bewertung der sich gegenwärtig verändernden Rahmenbedingungen für die Beschäftigung Geringqualifizierter sowie unter Berücksichtigung der zahlreichen Erfahrungen aus der praktischen Umsetzung von Modellversuchen zur Förderung eines Niedriglohnsegments einen eigenen theoretisch fundierten Vorschlag zu

---

<sup>1</sup> Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998

<sup>2</sup> Bach, Schupp [2003] S. 5

entwickeln, der die Rahmenbedingungen für die Schaffung neuer Arbeitsplätze für Geringqualifizierte nachhaltig verbessert und gleichzeitig die Bereitschaft erhöht, diese auch zu besetzen.

Im Ergebnis der Arbeit soll ein aus der wissenschaftlichen Analyse der bisherigen Erfahrungen hergeleitetes praktikables Paket an Maßnahmen vorgeschlagen werden, mit dessen Umsetzung ein Beitrag zur weiteren Absenkung der Beschäftigungsschwelle und zur Verbesserung der Beschäftigungschancen für Geringqualifizierte geleistet werden kann, der über die Wirkungen der bereits eingeleiteten, aber unzureichenden Reformen hinausgeht.

Dabei wird in einem ersten Schritt auf der Grundlage der Situation des Arbeitsmarktes im Jahre 2002 unter Auswertung der Arbeitsmarktstatistiken der Bundesanstalt für Arbeit sowie von Daten des Statistischen Bundesamtes aus dem Mikrozensus 2002 und der Sozialhilfestatistik 2001 das Potential an Geringqualifizierten abgeschätzt, das aktiv oder zumindest latent einen Arbeitsplatz sucht. Gleichzeitig wird untersucht, in welchen Bereichen der arbeitsangebotsseitige Überhang unter sich verändernden Rahmenbedingungen auch auf eine entsprechende Arbeitsnachfrage stoßen kann. Für die Bestimmung der Größenordnung und der Struktur der möglichen neuen regulären Arbeitsplätze für die Zielgruppe der Geringqualifizierten werden unter Nutzung vergleichbarer Datenbasen (z.B. Ergebnisse der Europäischen Haushaltsbefragung 2001) Strukturvergleiche mit anderen, in den letzten Jahren beschäftigungspolitisch erfolgreicherer Ländern angestellt.

In einem weiteren Abschnitt werden mögliche ökonomische und politische Ursachen für die überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit dieser Personengruppe untersucht, um daraus möglichst zielgenaue Vorschläge zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten Geringqualifizierter zu entwickeln. Im Mittelpunkt der Betrachtungen stehen dabei die spezifischen Wechselwirkungen zwischen dem Abgaben-Transfer-System und dem Arbeitsmarktsegment für Geringqualifizierte in Deutschland.

Ein umfangreicher Teil der Arbeit widmet sich der Analyse bestehender Optionen zur Förderung der Beschäftigung im Niedriglohnsektor. Ausgehend von vorhandenen Untersuchungen und Ergebnissen praktischer Modellversuche werden verschiedene direkte Lohnsubventionsmodelle sowie alternative Maßnahmen, wie negative Einkommensteuerkonzepte, sektorale Förderansätze sowie atypische Beschäftigungsverhältnisse theoretisch analysiert und auf ihre ökonomische Wirkung hin untersucht. Dabei werden die verschiedenen Konzepte auf der Grundlage vorliegender wissenschaftlicher Untersuchungen und nationaler und, soweit nutzbar, auch internationaler empirischer Erfahrungen bewertet und auf ihre ökonomische Tragfähigkeit hin überprüft.

Analysiert werden für die verschiedenen Optionen zum einen die zu erwartenden direkten Effekte auf der Arbeitsangebots- und Nachfrageseite und die daraus resultierenden möglichen Beschäftigungswirkungen und zum anderen die weiterreichenden indirekten Reaktionsweisen der Marktteilnehmer, z.B. in Form von Verdrängungs-, Mitnahme- oder „Drehtüreffekten“ sowie haushaltstypbezogenen Anpas-

---

<sup>3</sup> Koalitionsvereinbarung vom 16. Oktober 2002

sungsreaktionen auf der Angebotsseite. Soweit sich auch Anhaltspunkte für die Berücksichtigung kreislaufwirtschaftlicher Effekte bieten, werden auch diese in die Betrachtungen einbezogen.

Grundlage für die Bewertungen sind eigene theoretische Überlegungen, vorliegende Schätzungen zu den jeweiligen Angebots- und Nachfrageelastizitäten der Zielgruppen und der mittelbar betroffenen Personengruppen sowie Ergebnisse empirischer Befunde aus den zahlreichen Modellversuchen.

Die Ergebnisse der Analyse der verschiedenen Optionen bietet die Grundlage für die Erarbeitung der eigenen Vorschläge zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Beschäftigung Geringqualifizierter, die zum einen eine behutsame Umgestaltung des Grundsicherungssystems und zum anderen eine Lohnsubvention auf Stundenlohnbasis im unteren Einkommenssegment vorsehen. Die ineinander greifenden Vorschläge, die letztlich auf ein sich gegenseitig in seiner Wirkung verstärkendes Maßnahmenpaket mit einer im Einkommensverlauf zum Teil deutlich abgesenkten marginalen Grenzbelastung hinauslaufen, werden ausführlich theoretisch begründet und in Bezug auf die mikro- und makroökonomischen Wirkungen hin untersucht.

Die Annahmen zu den Beschäftigungseffekten, die aus der Umsetzung des entwickelten Konzeptes erwartet werden können, basieren auf den Ergebnissen zahlreicher mikroökonomischer Schätzungen. Eigene Berechnungen, etwa auf der Basis ermittelter Angebots- und Nachfrageelastizitäten werden nicht vorgenommen, da die Erstellung geeigneter Modelle den Rahmen der Arbeit gesprengt hätte. Die zahlreichen, in den vergangenen fünf Jahren vorgenommenen mikroökonomisch basierten Schätzungen zu den Angebots- und Nachfrageeffekten verschiedener Maßnahmen, die im Einzelnen mit Teilen des hier entwickelten Maßnahmenpakets in verschiedenen Punkten vergleichbar sind, erlauben aber eine plausible Schätzung des Gesamteffektes.

Zur Bewertung der gesamtwirtschaftlichen und gesamtfiskalischen Wirkungen wurde ein kleines Modell auf Excel-Basis entwickelt, mit dem Be- und Entlastungseffekte des Maßnahmenpakets in Abhängigkeit von den unterstellten Beschäftigungseffekten abgeschätzt werden können und mit dem sich verschiedene Szenarien abbilden lassen, so dass Sensitivitätsanalysen in Abhängigkeit unterschiedlicher Variablen (z.B. Beschäftigungseffekte und deren Struktur, Arbeitszeit, Verbrauchsverhalten, Annahmen zur durchschnittlichen Steuer- und Abgabenbelastung) möglich sind. Das Ergebnis dieser Berechnungen soll dazu dienen, die Größenordnung der fiskalischen Auswirkungen abschätzen zu können. Damit werden zugleich wichtige Hinweise auf die möglichen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen geliefert, da das Ausmaß der notwendigen Gegenfinanzierung des Maßnahmenpakets aus kreislaufwirtschaftlicher Sicht auch die makroökonomischen Wirkungen wesentlich mitbestimmt.

Die Berechnungen beruhen auf Ergebnissen des Sozioökonomischen Panels (SOEP) zur Schichtung der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeiter und Angestellten nach Stundenlöhnen (Erhebung 2001). Für die steuerlichen Auswirkungen werden die Daten der fortgeschriebenen Einkommenssteuerstatistik sowie sonstiger Steuerstatistiken (z.B. Umsatzsteuerstatistik des Statistischen Bundesamtes) genutzt. Ferner fließen in die Berechnungen Daten aus der Arbeitskräfteerhebung 2002 und

der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes ein. Für die Bestimmung der Be- und Entlastungseffekte im Bereich der Sozialhilfe und der Bezieher von Entgeltersatzleistungen wurde maßgeblich auf die Daten der Sozialhilfestatistik des Statistischen Bundesamtes sowie auf den Datenbestand der Bundesanstalt für Arbeit zurückgegriffen. Insgesamt sind in die Berechnung mehr als 100 Parameter eingeflossen.

Die Effekte des vorgeschlagenen Maßnahmenpakets, die sich auf die Reform des Grundsicherungssystems beziehen (Sozialhilfe), wurden gesondert ermittelt und mit ihren Ergebnissen im Modell berücksichtigt.

Um die Chancen für die politische Umsetzbarkeit des entwickelten Maßnahmenpakets besser beurteilen zu können, weist das Modell auch die Be- und Entlastungswirkungen der jeweiligen öffentlichen Haushalte aus (Bund, Länder/Gemeinden und Sozialversicherung).

Das Ergebnis der Berechnungen bildet allerdings nur den Effekt in einem Jahr dar. Eine dynamische Zeitreihenbetrachtung wurde nicht vorgenommen, so dass mögliche Langfristwirkungen ausgeblendet bleiben. Die Annahmen zu den das Ergebnis wesentlich bestimmenden Beschäftigungseffekten wurden auf der Grundlage mikroökonomisch basierter Schätzungen der Angebots- und Nachfragereaktionen getroffen. Diese wiederum bilden die Reaktion der Marktteilnehmer auf veränderte Rahmenbedingungen zu einem konkreten Zeitpunkt ab, so dass daraus nicht ohne weiteres auf langfristige Reaktionen geschlossen werden kann. Verschiedene makroökonomisch basierte Modellrechnungen bieten aber Hinweise darauf, dass Beschäftigungseffekte, die auf veränderte Rahmenbedingungen in der hier vorgeschlagenen Richtung zurückzuführen sind, auch im Zeitverlauf relativ stabil bleiben.

Im Ergebnis der Arbeit wird der wissenschaftlich begründete und quantitativ bewertete Vorschlag zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Beschäftigung Geringqualifizierter in Bezug auf die seine gesamtwirtschaftlichen Implikationen eingeordnet.

Um das sehr komplexe Thema einzugrenzen, werden in der Arbeit von vornherein eine Reihe wichtiger und interessanter Aspekte weitgehend ausgeblendet. Dazu gehört die gerade für die Geringqualifizierten besonders wichtige Rolle der aktiven Arbeitsmarktpolitik, da eine der Thematik angemessene Behandlung den Rahmen der Arbeit deutlich sprengen würde.

Gleiches gilt für die allgemeinen Rahmenbedingungen der Beschäftigung, die sich aus der rechtlichen Gestaltung der Arbeitsmarktordnung ergeben und z.B. im Hinblick auf Fragen des Kündigungsschutzes, der flexiblen Beschäftigungsformen (Leiharbeit, befristete Beschäftigungsverhältnisse) und des Tarifrechts gerade für Geringqualifizierte eine besondere Bedeutung haben. Auch wenn die Wirkung des zu entwickelnden Maßnahmenpakets durch verschiedene behutsame Reformen des individuellen und kollektiven Arbeitsrechtes unterstützt werden könnte, können Vorschläge, die in diese Richtung gehen, nur kurz skizziert werden.

Darüber hinaus bleiben auch die spezifischen Problemlagen von Frauen und Männern unberücksichtigt, auch wenn Frauen überdurchschnittlich stark in den unteren Einkommensgruppen vertreten sind. Schichtet man die sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten nach Stundenlöhnen, so sind nur etwa 11,4 % der Männer, aber 23,8 % der Frauen im Bereich niedriger Stundenlöhne bis 8 € tätig. Nicht nur die relative sondern auch die absolute Verteilung macht deutlich, dass Frauen überdurchschnittlich im Niedriglohnsektor beschäftigt sind. Während etwa 1,66 Mio. Männer einen Stundenlohn von bis zu 8 € erzielen, sind im gleichen Einkommenssegment 2,82 Mio. Frauen tätig.<sup>4</sup> Da gleichzeitig aber die Zahl der geringqualifizierten arbeitslosen Frauen im Jahre 2001 mit 0,624 Mio. und Männer mit 0,762 Mio. etwa auf gleichem Niveau liegt<sup>5</sup> und das Ziel der Arbeit darin besteht, Vorschläge für die Verbesserung der allgemeinen Rahmenbedingungen für die Beschäftigung Geringqualifizierter zu entwickeln, wird auf spezifische Ansätze zur Verbesserung der Beschäftigungssituation von Frauen oder Männern verzichtet, da auch dies den Rahmen der Arbeit sprengen würde.

Gleiches gilt auch für die besondere Problemlage in den neuen Ländern, wo die qualifikationsspezifische Arbeitslosenquote Geringqualifizierter im Jahre 2000 mit 50,3 % extrem hoch ist, während sie in den alten Ländern zwar auch deutlich über dem Durchschnitt der allgemeinen Arbeitslosenquote liegt, aber mit 19,4 % unter dem Wert in den neuen Ländern.<sup>6</sup> Auch wenn sich die Frage stellt, ob neben der allgemein schlechteren Verfassung der Wirtschaft in den neuen Ländern, dessen Strukturwandel und Anpassung auch im 14. Jahr nach der Wiedervereinigung noch nicht abgeschlossen ist, auch spezifische Ursachen hinzutreten, die für die Beschäftigung Geringqualifizierter noch erschwerend wirken, geht es in der folgenden Arbeit in erster Linie darum, die allgemeinen Rahmenbedingungen zu verbessern, die damit auch den Geringqualifizierten in den neuen Ländern zugute kämen. Eine Ursachenanalyse der besonderen Beschäftigungshemmnisse für Geringqualifizierte in den neuen Ländern und die Entwicklung entsprechender Vorschläge zu deren Beseitigung würde ebenfalls den Rahmen der Arbeit sprengen, obwohl sich hier ein interessantes Untersuchungsfeld bietet.

Ebenfalls ausgeblendet bleiben die verteilungspolitischen Wirkungen des im Ergebnis der Arbeit vorgeschlagenen Maßnahmenpakets, auch wenn diese aus sozialpolitischer Sicht wichtige Frage für die politische Umsetzbarkeit der Vorschläge von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist.

## 1.2 Problembeschreibung

Obwohl der Konjunkturaufschwung von Herbst 1997 bis zum Frühjahr 2001 zumindest die Arbeitsmarktsituation in den alten Bundesländern verbessern konnte und eine Beschäftigungszunahme von mehr als 1,5 Mio. und einen Abbau der Arbeitslosigkeit von knapp 0,7 Mio. zu verzeichnen war,

---

<sup>4</sup> Eigene Berechnungen auf der Grundlage von Daten des SOEP, Berechnungen des DIW, Stundenlöhne von sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitern und Angestellten im ersten Quartal 2001 (ohne Auszubildende)

<sup>5</sup> Reinberg, Hummel [2002b] S. 28 f.

konnte der langfristige, seit etwa dreißig Jahren andauernde Trend der sich aufschaukelnden Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung nicht gebrochen werden.<sup>7</sup> Die Situation des deutschen Arbeitsmarktes, die sich seit Frühjahr 2001 wieder kontinuierlich verschlechtert, bleibt nach wie vor ernüchternd. Im Jahresdurchschnitt 2002 waren über 4 Mio. Personen arbeitslos. Die Arbeitslosenquote, bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen, betrug 2002 9,8 % und auf der Basis der abhängigen zivilen Erwerbspersonen 10,8 %. Auch für das Jahr 2003 geht die Bundesregierung von einer weiter steigenden Arbeitslosigkeit aus. Im Jahresdurchschnitt werden 4,2 Mio. Arbeitslose erwartet.<sup>8</sup>

Gleichzeitig ist die Erwerbstätigkeit im Jahresverlauf 2002 nach Schätzungen des Statistischen Bundesamtes gegenüber dem Vorjahr um rund 246.000 auf jahresdurchschnittlich 38,67 Mio. gesunken. Damit ist im Vorjahresvergleich die Beschäftigung erstmals seit 1997 wieder zurückgegangen.<sup>9</sup>

Das gesamtwirtschaftliche Angebot an Arbeitskräften ist 2002 nach Schätzungen des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) um 105.000 auf 45,26 Mio. gestiegen, da die demographische Komponente (-161.000) durch eine höhere Erwerbsneigung sowie einen positiven Wanderungs- und Pendlereffekt (+179.000 bzw. +87.000) überkompensiert wurde.<sup>10</sup> Die deutlich rückläufige Kräfte nachfrage und das wachsende Arbeitsangebot haben die Situation am Arbeitsmarkt 2002 deutlich verschärft. Die Arbeitslosigkeit hat im Jahresdurchschnitt 2002 um 208.000 auf 4,06 Mio. zugenommen, die Stille Reserve stieg um 140.000 auf rund 2,5 Mio.<sup>11</sup>

Dabei ist der Arbeitsmarkt von großen Bewegungen gekennzeichnet. Im Verlauf des Jahres 2002 meldeten sich 7,41 Mio. Personen arbeitslos, davon 3,83 Mio. aus vorheriger Erwerbstätigkeit und 3,58 Mio. aus Nichterwerbstätigkeit. Das waren insgesamt 5 % mehr als im Vorjahr. Auf der anderen Seite beendeten im gleichen Zeitraum 7,20 Mio. Menschen ihre Arbeitslosigkeit, davon nahmen 3,02 Mio. eine Erwerbstätigkeit auf, 0,71 Mio. eine Ausbildung und 3,05 Mio. meldeten sich in sonstige Nichterwerbstätigkeit ab. Im Durchschnitt waren die Arbeitslosen 34,0 Wochen arbeitslos.<sup>12</sup>

Hinter diesen Zahlen verbirgt sich die Tatsache, dass der deutsche Arbeitsmarkt einerseits von einer großen Bewegung, andererseits aber auch von einem gewaltigen globalen Arbeitsmarktungleichgewicht gekennzeichnet ist, das im Langfristtrend immer weiter zugenommen hat.

Eine Betrachtung der Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den letzten 30 Jahren zeigt, dass die Zahl der Arbeitslosen zwar in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Entwicklung kurzfristig schwankte, sich im Langfristtrend aber auf einem immer höheren Niveau verfestigte.

---

<sup>6</sup> Reinberg, Hummel [2002b] S. 27

<sup>7</sup> Lutz, Meyer, Schnur, Zika [2002] S. 305

<sup>8</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit [2003] S. 14

<sup>9</sup> Bundesanstalt für Arbeit [2003c] S. 3

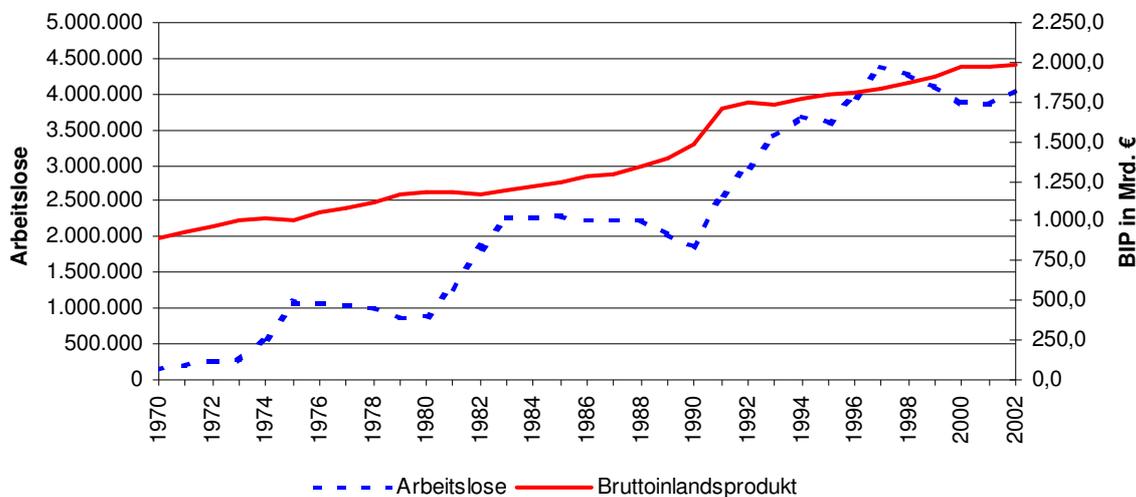
<sup>10</sup> ebenda S. 5

<sup>11</sup> Autorengemeinschaft [2003] S. 2, 6

<sup>12</sup> Bundesanstalt für Arbeit [2003b] S. 18, 46, [2003c] S. 6 f.

Graphik 1.1<sup>13</sup>

**Entwicklung der Arbeitslosigkeit und des BIP absolut 1970 bis 2002**  
(BIP in Preisen von 1995)



Der Zusammenhang zwischen Wachstum und Beschäftigung (Okunsches Gesetz<sup>14</sup>) verlief asymmetrisch. Nur bei überdurchschnittlichem Wachstum sank die Arbeitslosigkeit leicht (1976 -1979, 1988 bis 1990), während sie in Phasen durchschnittlicher Entwicklung tendenziell leicht Anstieg und bei negativem Wachstum sogar sprunghaft nach oben schnellte. Insbesondere die beiden Ölpreisschocks 1973 und 1981 und zuletzt die 1992/1993 einsetzende Rezession haben jeweils zu einem deutlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit geführt. Betrachtet man den graphischen Verlauf der Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den letzten 30 Jahren (Graphik 1.1), so ähnelt diese Entwicklung einer aufsteigenden Treppe.

Der langfristige Wachstumstrend zeigt eine Beschäftigungsschwelle, die zu einem stetigen Anstieg der strukturell verfestigten Arbeitslosigkeit (Sockelarbeitslosigkeit) führte. Die um den Langfristtrend erkennbaren konjunkturellen, also nachfragebedingten Schwankungen dürften bei graphischer Trennung bei etwa einem Viertel, die strukturell verfestigte Arbeitslosigkeit bei etwa drei Viertel liegen. Nach Angaben der OECD lag die Rate der strukturellen Arbeitslosigkeit, die dort als korrespondierender Wert zur NAIRU<sup>15</sup> definiert wird, in Deutschland Anfang der 80er Jahre noch bei 4,1 % und stieg bis Anfang der 90er auf 6,7 %. Im Jahre 2001 betrug sie bereits 7,3 %.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Quellen: Bundesanstalt für Arbeit und Statistisches Bundesamt (Fachserie 18, Reihe S. 21 (Revidierte Ergebnisse))

<sup>14</sup> Das Okunsche Gesetz stellt einen Zusammenhang zwischen dem Ausmaß der Abweichung des tatsächlichen BIP vom Produktionspotential (Output Gap) und der Entwicklung der Arbeitslosigkeit her und wird heute leicht uminterpretiert in einen Zusammenhang zwischen der Veränderung der Arbeitslosenquote und den Wachstumsraten des realen BIP.

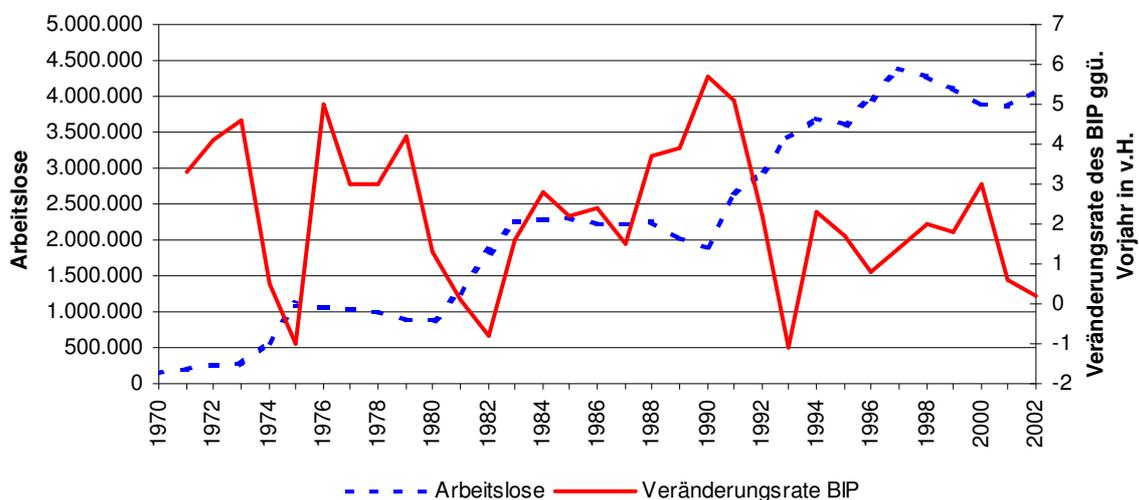
<sup>15</sup> Die NAIRU (Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment) wird als inflationsstabile Arbeitslosenquote definiert.

<sup>16</sup> OECD [2002a] S. 229

Allerdings zeigen jüngere Untersuchungen, dass die Beschäftigungsschwelle in den neunziger Jahren gesunken ist.<sup>17</sup> Lag der Schwellenwert des gesamtwirtschaftlichen Wachstums, ab dem eine Reduzierung der Arbeitslosigkeit erfolgt, in den 60er Jahren in Deutschland bei etwa 4,4 %, ist der Wert in den neunziger Jahren auf 1,9 % gesunken. Nach anderen Angaben ist die Beschäftigungsschwelle von 2 ½ % in den siebziger Jahren auf rund 1 ½ % in den neunziger Jahren gesunken, wobei der Hauptgrund neben moderaten Lohnsteigerungen in der Zunahme des Anteils an Teilzeitbeschäftigten zu suchen ist.<sup>18</sup> So ist es auch zu erklären, dass die Arbeitslosigkeit von 1998 bis 2000 trotz vergleichsweise geringer Wachstumsraten signifikant zurückgegangen ist.

Graphik 1.2<sup>19</sup>

**Entwicklung Arbeitslosigkeit und Veränderungsrate des BIP 1970 bis 2002**



Auch wenn die Beschäftigungsschwelle rückläufig ist, bleibt die strukturelle Komponente gegenüber der konjunkturellen dominierend. Die Dynamik des Arbeitsmarktes spaltet die Arbeitslosigkeit in ein flexibles und ein verhärtetes Segment. Ein großer Teil der Arbeitslosen wird relativ schnell wieder vom Arbeitsmarkt absorbiert. Jeder fünfte Arbeitslose bleibt jedoch mehr als ein Jahr arbeitslos. Dieses Fünftel macht aber fast zwei Drittel des Durchschnittsbestandes der registrierten Arbeitslosigkeit aus.<sup>20</sup> Lag der Anteil der Langzeitarbeitslosen 1978 noch bei gut 20 %, stieg dieser Wert über gut 30 % Ende der 80er Jahre auf einen Höchststand von knapp 38 % im Jahr 1998.<sup>21</sup> Es liegt also nahe, den Schlüssel für die nachhaltige Senkung der Arbeitslosigkeit in der erfolgreichen Bekämpfung der „Dauerkomponente“ zu suchen.

Betrachtet man die Struktur der Arbeitslosigkeit näher, fällt auf, dass Personen mit geringer Qualifikation überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen sind. So haben Personen ohne abgeschlossene

<sup>17</sup> Dreger, Brautzsch [2001] S. 81 - 85

<sup>18</sup> Deutsche Bundesbank [2002] S. 60

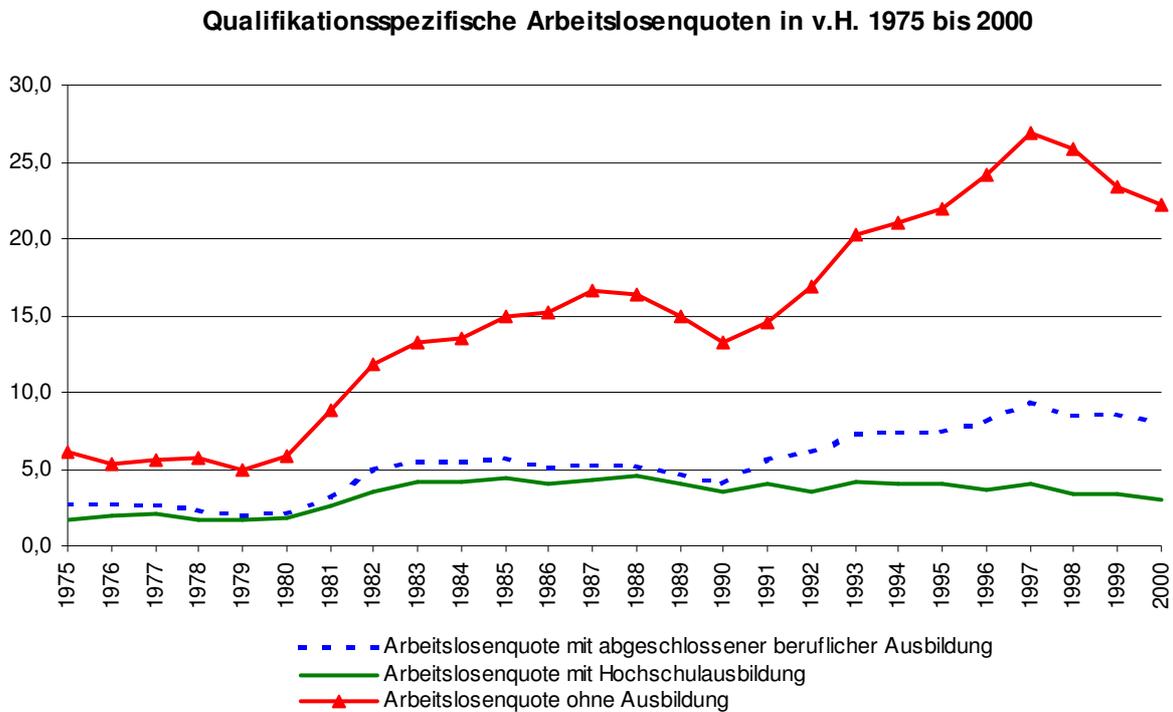
<sup>19</sup> Bundesanstalt für Arbeit und Statistisches Bundesamt (Fachserie 18, Reihe S. 21 (Revidierte Ergebnisse))

<sup>20</sup> Kleinhenz [2002b]

<sup>21</sup> Koch et al. [2002a] S. 9

Berufsausbildung eine mehr als dreimal höhere Arbeitslosenquote (22,2 %) als Gelernte (7,1 %).<sup>22</sup> Eine Betrachtung im Zeitverlauf macht deutlich, dass parallel mit dem Anstieg der Sockelarbeitslosigkeit auch die Arbeitslosenquote Geringqualifizierter überproportional angestiegen ist.

Graphik 1.3 <sup>23</sup>



Spiegelbildlich zur gestiegenen Arbeitslosenquote von Geringqualifizierten ist auch die absolute Beschäftigung von Ungelernten kontinuierlich zurückgegangen. Von Mitte 1992, dem letzten Höchststand der Beschäftigung Ungelernter, bis Mitte 2001 hat sich die Beschäftigung dieser Personengruppe um 19,7 % verringert. Der Anteil der Ungelernten an allen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten ist im gleichen Zeitraum von 20,5 % auf 16,8 % gesunken.<sup>24</sup> Während sich die Zahl der Erwerbstätigen ohne Ausbildung von 1975 mit über 9 Mio. auf rd. 4,6 Mio. im Jahre 2000 etwa halbiert hat, verdoppelte sich gleichzeitig die Zahl Arbeitslosen ohne Ausbildung.

Auch die Ergebnisse der BIBB/IAB-Erhebung<sup>25</sup> bestätigen diesen Trend. Innerhalb der letzten 20 Jahre hat sich die Zahl der Erwerbstätigen ohne Ausbildungsabschluss fast halbiert. Der Anteil der deutschen Erwerbstätigen ohne Ausbildungsabschluss sank von 1979 mit 29,1 % auf 16,1 % im Jahre 1999.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> Bundesanstalt für Arbeit [2002a] S. 141, Stand September 2000

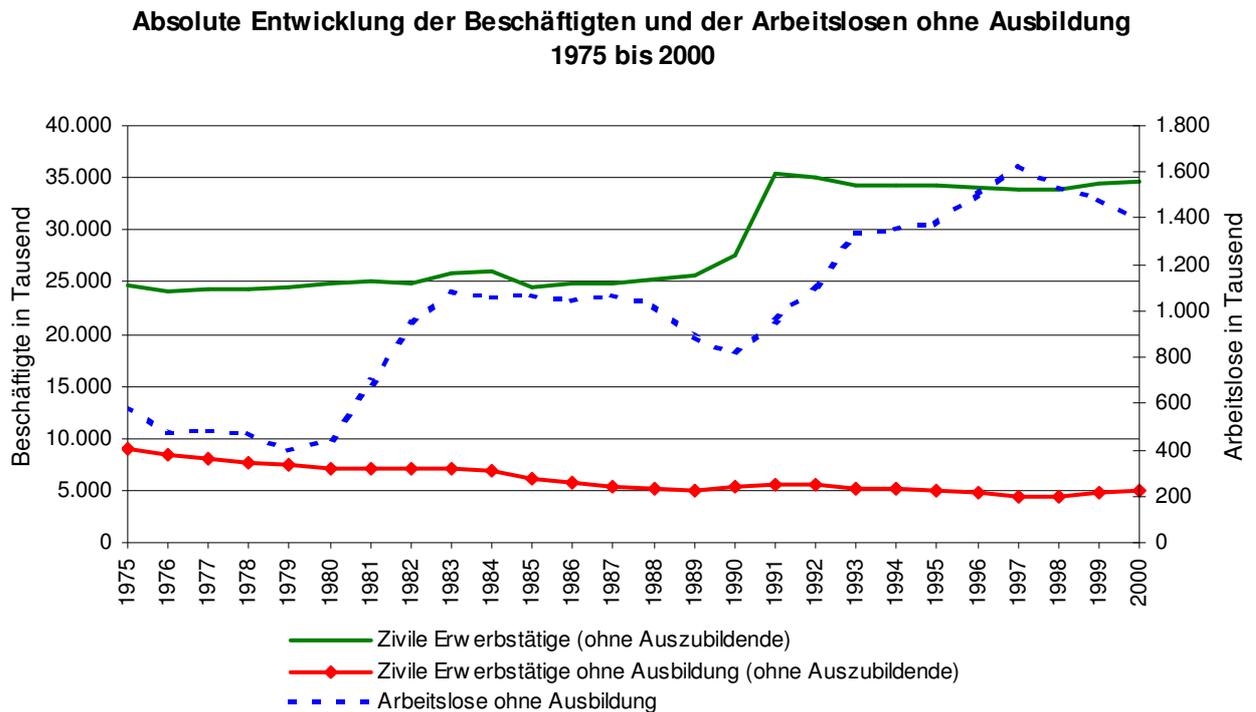
<sup>23</sup> Arbeitslose in v.H. aller zivilen Erwerbspersonen gleicher Qualifikation, Quelle: Reinberg, Hummel [2002a; 2002b]

<sup>24</sup> Bundesanstalt für Arbeit [2002a] S. 145

<sup>25</sup> Dostal, Jansen [2002], Repräsentative Befragung von 0,1 % der Erwerbstätigen zu Qualifikation, Berufsverlauf und aktueller beruflicher Situation, die vom Bundesinstitut für Berufsforschung (BIBB) und dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) durchgeführt wird.

<sup>26</sup> Anxo [2000] S. 8

Graphik 1.4<sup>27</sup>



Das Arbeitsangebot an Personen ohne Ausbildung (ohne Auszubildende) sank in den letzten 25 Jahren von etwa 9,6 Mio. auf 5,7 Mio. Im gleichen Zeitraum sank die Arbeitsnachfrage, gemessen als zivile Erwerbstätige ohne Abschluss, von 9,0 Mio. auf 4,6 Mio., d.h. die Nachfrage nach geringqualifizierter Arbeit sank schneller als das Angebot.<sup>28</sup>

Die Zahlen verdeutlichen, dass der Ausbau der Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte einen wichtigen Beitrag zum Abbau der Sockelarbeitslosigkeit leisten kann. Es reicht dabei nicht aus, darauf zu hoffen, dass sich das Strukturproblem mit dem mittelfristig zu erwartenden Rückgang des Arbeitskräfteangebots von allein auflöst.

Erstens wird erwartet, dass sich das Erwerbspersonenpotential bis 2010 wegen der zunehmenden Erwerbsneigung unter Zugrundelegung einer Zuwanderung von 100.000 bis 200.000 Ausländern noch einmal um 0,6 bis 1,2 Mio. erhöht, und dann bis 2015 etwa konstant bleibt. In den alten Ländern wird mit einer Zunahme der Erwerbstätigkeit von 2000 bis 2015 in einer Größenordnung von 1,2 bis 1,3 Mio. gerechnet. Auch wenn für die neuen Länder im gleichen Zeitraum ein Rückgang der Erwerbstätigenzahlen um 0,4 Mio. prognostiziert wird, ist mit einer „Entlastung“ erst nach 2015 zu rechnen.<sup>29</sup>

Zweitens ist es keineswegs sicher, dass sich bei einem rückläufigen Erwerbspersonenpotential insgesamt automatisch die Beschäftigungschancen Geringqualifizierter verbessern. Es ist eher damit zu rechnen, dass es vor allem zu einem Fachkräftemangel kommen wird. Nach den Prognosen der Bundesländer-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung wird sich auf der Arbeitsange-

<sup>27</sup> Reinberg, Hummel [2002b] S. 30, 32 und eigene Berechnungen; zivile Erwerbstätige nach Mikrozensus

<sup>28</sup> ebenda S. 27, 30 und eigene Berechnungen; zivile Erwerbstätige nach Mikrozensus

botsseite der Anteil an Arbeitskräften ohne abgeschlossene Berufsausbildung bis 2015 von derzeit 14,1 % auf 12,7 % verringern. Gleichzeitig geht jedoch auch auf der Arbeitsnachfrageseite der Bedarf in den alten Ländern von derzeit 14,8 % auf 12,5 % bis 2015 weiter zurück. Während es in Zukunft zu einem Mangel an qualifizierten Arbeitskräften kommen wird, übersteigt das Arbeitsangebot an Arbeitskräften ohne abgeschlossene Berufsausbildung auch zukünftig weiter die Arbeitsnachfrage.<sup>30</sup>

Ein Weg zu mehr Beschäftigung Geringqualifizierter besteht darin, die Chancen am Arbeitsmarkt durch berufliche Qualifikation, z.B. auch mittels Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu verbessern. In Anbetracht des Ausmaßes der Unterbeschäftigung Geringqualifizierter kommt aber für einen großen Teil der Betroffenen zumindest in der Phase des beruflichen (Wieder-) Einstieges dennoch eher eine einfache Tätigkeit im Niedriglohnbereich in Frage, zumal die Ergebnisse der bislang vorgelegten empirischen Studien zur Förderung der beruflichen Weiterbildung nicht immer positiv sind.<sup>31</sup> Die Möglichkeiten, über diesen Weg in dauerhafte reguläre Beschäftigung zu kommen, sind damit begrenzt.<sup>32</sup> Überdies ist ohnehin nicht jeder Geringqualifizierte beliebig qualifizierbar. Nach den Erfahrungen der Bundesanstalt für Arbeit verspricht gerade für Geringqualifizierte der Erwerb beruflicher Bildung außerhalb des Arbeitsprozesses nur begrenzt Erfolg. Für diese Zielgruppe kommt es vor allem darauf an, dass sie überhaupt beschäftigt wird.<sup>33</sup>

Auch die in der jüngsten Vergangenheit eingeleiteten Maßnahmen zur Reform der Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsmarktordnung dürften keinen nennenswerten Beitrag zur Entspannung der Situation am Arbeitsmarkt für Geringqualifizierte leisten. Das zu Beginn des Jahres 2002 in Kraft getretene Job-AQTIV-Gesetz hat kaum spürbare Entlastungen gebracht.<sup>34</sup> Ob die zu Beginn bzw. im Verlauf des Jahres 2003 mit dem Ersten und Zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt<sup>35</sup> in Kraft getreten Neuregelungen, die u.a. auf Vorschläge der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“<sup>36</sup> zurückgehen, zu einer strukturellen Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten von Geringqualifizierten führen werden, muss abgewartet werden. Die vorliegende Arbeit setzt sich auch mit den den Niedriglohnsektor betreffenden Elementen der eingeleiteten Arbeitsmarktreformen auseinander. Dabei zeigt sich, dass die Wirkungen im Hinblick auf die Zielgruppe der Geringqualifizierten eher ambivalent sein werden, so dass weitere konzeptionelle Vorschläge zur nachhaltigen Verbesserung der Beschäftigungschancen für Geringqualifizierte notwendig sind.

---

<sup>29</sup> Fuchs, Schnur, Zilka [2000], Fuchs, Thon [2001], Lutz, Meyer, Schnur, Zilka [2002]

<sup>30</sup> Bund-Länder-Kommission [2002] S. 4 f. (Bericht) und S. 73 ff. und S. 81 ff. (Anhang)

<sup>31</sup> Fitzenberger, Hujer [2002] S. 17, für die neuen Bundesländer: Schneider, H. et al. [2000] S. 76 ff.

<sup>32</sup> Fels, Heinze, Pfarr, Streeck [1999] S. 15

<sup>33</sup> Koch [2002a] S. 42

<sup>34</sup> Bach, Schupp [2003] S. 5

<sup>35</sup> BGBl. I, S. 4607, 4621

<sup>36</sup> Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ [2002]