

2. Angebots- und Nachfrageseitiges Potential an Geringqualifizierten

2.1 Arbeitsangebotspotential Geringqualifizierter

2.1.1 Der Zusammenhang von „Niedriglohnsektor“ und Geringqualifizierten

Wenn in der aktuellen Diskussion von der Erschließung von Beschäftigungspotentialen im sogenannten Niedriglohnsektor gesprochen wird, ist damit im Kern die Erschließung von Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte gemeint.

In einer funktionierenden Marktwirtschaft bildet sich der Lohn als Preis für die Arbeit aus makroökonomischer Sicht letztlich als Ergebnis des Ausgleichsmechanismus von Angebot und Nachfrage heraus. Dabei besteht in unter Berücksichtigung der jeweiligen Marktsituation ein enger Zusammenhang zwischen der Höhe des individuell erzielbaren Arbeitsentgeltes je Arbeitseinheit und der individuellen Leistungsfähigkeit bzw. der tatsächlichen Leistung des Beschäftigten. Die Leistungsfähigkeit, d.h. die Arbeitsproduktivität wird wesentlich von den qualifikatorischen Voraussetzungen, also der formalen beruflichen Bildung, aber auch von beruflichen Erfahrungen, Kenntnissen und Fähigkeiten mitgeprägt. Insofern ist es grundsätzlich sachgerecht, eine enge Verbindung zwischen dem Schlagwort „Niedriglohnsektor“ und Geringqualifizierten herzustellen, da eben auf der mikroökonomischen Ebene der Grenznutzen geringqualifizierter Tätigkeiten wegen der niedrigen Produktivität klein ist.³⁷

Da der Begriff „Niedriglohnsektor“ aber häufig einseitig an der absoluten Einkommenshöhe festgemacht wird, ohne die Aufwandsseite zu betrachten, bleibt die Abgrenzung etwas unscharf, da dann z.B. auch hochqualifizierte und hochbezahlte Teilzeitarbeit, die etwa im Rahmen eines geringfügigen Beschäftigungsverhältnisses ausgeübt wird und damit ein Monatseinkommen von 400 € nicht übersteigt, dem „Niedriglohnsektor“ zugerechnet wird, obwohl diese Art der Tätigkeit nicht von den noch zu erarbeitenden Strukturproblemen erfasst wird.

Wenn in der Arbeit im weiteren vom „Niedriglohnsektor“ gesprochen wird, so ist damit das Arbeitsmarktsegment gemeint, das als Beschäftigungsfeld vorrangig für Menschen mit geringer Qualifikation und geringer Arbeitsproduktivität in Betracht kommt.

2.1.2 Das qualitative Merkmal „geringqualifiziert“

Voraussetzung für die quantitative Bestimmung des Potentials ist die qualitative Abgrenzung des Status „geringqualifiziert“. Für die Potentialanalyse müssen Kriterien gefunden werden, die es ermöglichen, aus den verfügbaren Datenquellen für die Gruppe der aktiv oder potentiell Arbeitssuchenden diejenigen herauszufiltern, die als geringqualifiziert angesehen werden können.

³⁷ Rittenbruch [2000] S. 280 ff.

Als formal geringqualifiziert gilt zweifellos jener Teil des Erwerbspersonenpotentials, der über keinen beruflichen Abschluss verfügt. Die mit diesem Merkmal ausgestatteten Personen sind sowohl im Mikrozensus als auch in der Arbeitslosenstatistik enthalten.

Allerdings erschöpft sich damit nicht das Potential der Geringqualifizierten. Auch Personen mit einer formalen beruflichen Qualifikation können in Folge einer längeren Phase der Erwerbslosigkeit, in der ihre Qualifikation einer gewissen Entwertung unterliegt, auf dem Arbeitsmarkt als Geringqualifiziert gelten.

Damit bietet sich die Dauer der Erwerbslosigkeit als wichtiges messbares Kriterium unabhängig von der tatsächlichen Qualifikation an, da grundsätzlich unterstellt werden muss, dass jede Phase länger andauernder Erwerbslosigkeit zu einer sukzessiven Entwertung beruflicher Qualifikationen führt. Verbunden mit einer langen Phase der Erwerbslosigkeit sind häufig eine zunehmende Dequalifikation, Entmutigung und vor allem Stigmatisierung verbunden, die zu einer Verfestigung (Hysteresis) der Arbeitslosigkeit führen können. Dabei sinkt die Übergangswahrscheinlichkeit in eine unbefristete Stelle im ersten Arbeitsmarkt ab einem halben Jahr kontinuierlich ab.³⁸ Für viele Arbeitgeber ist bei einer Bewerbung die Dauer der Arbeitslosigkeit ein billiges Merkmal für sonst nur schwer messbare Merkmale der Beschäftigungsfähigkeit.³⁹ Auch wenn Langzeiterwerbslose mit höherer formaler beruflicher Qualifikation nach einem erfolgreichen beruflichen Wiedereinstieg schnell wieder in Arbeitsmarktsegmente mit höheren Qualifikationsanforderungen aufsteigen können, steht nach längerer Zeit der Erwerbslosigkeit häufig nur der Weg für einen beruflichen Einstieg über den Niedriglohnsektor offen.

Auch der Gesetzgeber trägt der Entwertung beruflicher Qualifikationen durch verschiedene Regelungen in einem abgestuften System Rechnung. So spiegelt das abgestufte Verfahren der zumutbaren Beschäftigung im SGB III in gewisser Weise auch die vom Gesetzgeber unterstellte Abnahme der Chancen am Arbeitsmarkt in Folge anhaltender Arbeitslosigkeit wieder. Gem. § 121 SGB III ist bereits vom 7. Monat der Arbeitslosigkeit eine Beschäftigung zuzumuten, wenn das daraus erzielbare Nettoeinkommen auf dem Niveau des Arbeitslosengeldes liegt. Auch die bis Ende 2002 geltende reduzierte Anpassung des Bemessungsentgeltes der Arbeitslosenhilfe um 3 % gem. § 201 SGB III trug der Entwertung der Qualifikation von Arbeitslosen im Grunde Rechnung.

Allerdings lässt sich die Dauer der Erwerbslosigkeit exakt nur bei der größten Gruppe der Erwerbslosen, den registrierten Arbeitslosen ermitteln. Nach den Kriterien der Bundesanstalt für Arbeit ist jeder, der länger als ein Jahr arbeitslos ist, „Langzeitarbeitslos“. Es erscheint sachgerecht, diese Personengruppe dann auch als geringqualifiziert anzusehen (näheres siehe auch 2.1.3.1).

Für die quantitative Analyse der verschiedenen Datenquellen erscheinen als Kriterien für die Zuordnung von Erwerbslosen zur Gruppe der Geringqualifizierten damit generell zwei Kriterien praktikabel, auch wenn damit möglicherweise im konkreten Einzelfall bestimmte Verzerrungen entstehen können.

³⁸ Cramer et al. [2002] S. 74 ff.

³⁹ Walwei [2002a] S. 83, Koch et al. [2002a] S. 10

Als geringqualifiziert werden daher im folgenden angesehen:

1. Personen ohne beruflichen Abschluss
2. Personen, die länger als 1 Jahr erwerbslos sind.

Auf die konkreten Abgrenzungsprobleme für die einzelnen Personengruppen wird bei den quantitativen Analyse im weiteren noch einzugehen sein.

2.1.3 Quantifizierung

Ausgangspunkt für die quantitative Abgrenzung der erwerbslosen Geringqualifizierten und damit des Angebotspotentials ist die Analyse des Arbeitsmarktes insgesamt.

Im Jahre 2002 betrug das Erwerbspersonenpotential bzw. das Arbeitskräfteangebot, d.h. die Beschäftigten, die registrierten Arbeitslosen und die Stille Reserve rd. 45,258 Mio.⁴⁰ Die Zahl der Erwerbspersonen lag bei etwa 41,198 Mio.⁴¹ Für die Potentialanalyse sind vor allem die Beschäftigungslosen, also das nicht realisierte Erwerbspersonenpotential von Bedeutung. Dazu gehören alle Personen, die Arbeit suchen. Das sind zum einen die registrierten Arbeitslosen, d.h. Arbeitssuchende, die sich unabhängig vom Leistungsbezug wegen der Vermittlung bei einem Arbeitsamt gemeldet haben und verfügbar sind (§§ 117 bis 122 SGB III). Dazu gehören aber auch Personen, die Arbeit suchen, ohne bei der Arbeitsämtern als Arbeitslose registriert zu sein und die bei einem aufnahmefähigeren Arbeitsmarkt ihre Arbeitskraft anbieten würden (sog. Stille Reserve).⁴² Bei einem Teil der Stillen Reserve handelt es sich um beschäftigungslose Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (insbesondere Vollzeitmaßnahmen der beruflichen Bildung), also um die sog. Stille Reserve in Maßnahmen. Zur Stillen Reserve in Maßnahmen gehören aber auch Beschäftigte, die in den Vorruhestand gewechselt sind.

⁴⁰ Autorengemeinschaft [2003] S. 6

⁴¹ Das Statistische Bundesamt schätzt für 202 42,73 Mio. Erwerbspersonen (Schätzung Erwerbstätige und durchschnittliche Zahl der Arbeitslosen 2002). Die Abweichung erklärt sich daraus, dass sich die Erwerbspersonen in der Systematik des Statistischen Bundesamtes aus den Erwerbstätigen und den Erwerbslosen zusammensetzen, während die Bundesanstalt für Arbeit sie als Summe aus den Beschäftigten (Beschäftigtenstatistik Inlandskonzept) und den registrierten Arbeitslosen ermittelt. Die Abweichungen resultieren u.a. daraus, dass der Begriff der Erwerbslosen umfassender ist, als der Begriff der registrierten Arbeitslosen. So sind registrierte Arbeitslose, die eine geringfügige Tätigkeit ausüben, im Mikrozensus nicht als Erwerbslos sondern als Erwerbstätig erfasst. Andererseits gelten Personen im Mikrozensus als Erwerbslos, wenn sie sich um eine Arbeitsstelle bemühen, unabhängig, ob sie als Arbeitslose registriert sind.

⁴² Die Schätzungen der Stillen Reserve sind nach wie vor schwierig. siehe auch: Fuchs, Johann [2001; 2002]

Tabelle 2.1.1

Gesamtdeutscher Arbeitsmarkt 2002 (in Tausend.)⁴³

Erwerbspersonenpotential/Arbeitsangebot	45.258
Erwerbspersonen	41.198
Beschäftigung	38.671
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (30.6)	27.571
Geringfügig Beschäftigte (30.6)	4.169
Selbständige und Mithelfende sowie Beamte, Richter und Soldaten	6.931
Arbeitslosigkeit	4.060
Stille Reserve	2.527
Stille Reserve in Maßnahmen	784
Stille Reserve i.e.S.	1.743

Der für die Potentialanalyse wichtige arbeitsangebotsseitige Überhang beträgt also insgesamt rund 6,587 Mio. Personen (4,060 Mio. Arbeitslose und 2,527 Mio. Personen in der Stillen Reserve).

Erweitert werden muss die Analyse um einen Teil der Erwerbstätigen, die sich in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik befinden, also im sog. zweiten Arbeitsmarkt tätig sind und damit zwar für den Zeitraum der Maßnahme erwerbstätig sind, faktisch aber einen regulären Arbeitsplatz suchen. Nach den Erfahrungen vorliegender Evaluationsstudien zur aktiven Arbeitsmarktpolitik findet ohnehin nur ein Teil dieser Beschäftigten während oder unmittelbar nach Abschluss der Maßnahme eine reguläre Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt, so dass die Betroffenen häufig in die Arbeitslosigkeit zurückfallen.⁴⁴ Im Jahre 2002 sind immerhin 158.395 Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (ABM, SAM, SAM OfW, geförderte berufliche Weiterbildung) direkt wieder in die Arbeitslosigkeit gewechselt.⁴⁵ Die Verbleibsquote⁴⁶ von Teilnehmern an ABM und SAM lag 2000 im Durchschnitt bei nur 42,3 %.⁴⁷ Dies bedeutet allerdings nicht, dass dieser Teil der Maßnahmeteilnehmer nach einem halben Jahr einer Erwerbstätigkeit nachgegangen ist, sondern lediglich, dass diese Maßnahmeteilnehmer nicht mehr als arbeitslos registriert waren. Auch wenn der Anteil der Maßnahmeteilnehmer, die nach Abschluss der Maßnahme in die Nichterwerbstätigkeit abgewandert ist, derzeit noch nicht ermittelt werden kann, dürfte sich zumindest ein Teil der nicht mehr arbeitslos gemeldeten ehemaligen Maßnahmeteilnehmer vom Arbeitsmarkt zurückgezogen haben, so dass der Beschäftigungseffekt von ABM und SAM unter dem Wert der Verbleibsquote liegt. Aktuelle Evaluationsstudien zeigen trotz deutlicher regionaler Unterschiede und ausgeprägter Unterschiede in den Effekten verschiedener Untergruppen, dass insgesamt die Erfolgswahrscheinlichkeit für die Eingliederung von Teilnehmern an ABM am Ende des Untersuchungszeitraumes im Durchschnitt geringer ist, als für Nichtteilnehmer.⁴⁸

⁴³ Autorengemeinschaft [2003], Bundesanstalt für Arbeit und eigene Berechnungen

⁴⁴ siehe u.a. Schmidt, Zimmermann et al. [2001], Schmid et al. [1999], Schneider, H. et al. [2000], Hagen, Steiner [2000], Fitzenberger, Hujer [2002]

⁴⁵ Bundesanstalt für Arbeit [2003a] S. 18

⁴⁶ Der Gesetzgeber fordert gemäß § 11 Absatz 1 SGB III die Erstellung von Eingliederungsbilanzen. Ein wesentlicher Bestandteil sind die Verbleibsquoten, die darüber Aussagen treffen, wie hoch der Anteil der Maßnahmeteilnehmer ist, die nach einer bestimmten Zeit, in diesem Fall 6 Monate, nach Ablauf der Maßnahme nicht arbeitslos gemeldet sind.

⁴⁷ Brinkmann et al. [2002] S. 16 ff. und Tabellen im Anhang 4 (S. 59 ff.)

⁴⁸ Caliendo, Hujer, Thomsen [2003]

Es spricht also vieles dafür, dass sich die Analyse auch auf einen Teil der Beschäftigten in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen erstrecken sollte.

In Betracht kommen dabei vor allem Teilnehmer an beruflicher Weiterbildung, soweit sie als Vollzeitmaßnahmen nicht der Stillen Reserve in Maßnahmen zugerechnet werden, sowie Beschäftigte in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und traditionellen Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM).

Nicht berücksichtigt werden die 222.349 Teilnehmer⁴⁹ an Maßnahmen zur Förderung regulärer Beschäftigung⁵⁰, da diese sich in Maßnahmen befinden, die unmittelbar auf eine Tätigkeit im ersten Arbeitsmarkt gerichtet sind und somit für die Potentialschätzung grundsätzlich nicht in Betracht kommen. Auch die 352.019 Personen⁵¹ mit vorruhestandsähnlichen Regelungen (§ 428 SGB III und von der Bundesanstalt für Arbeit geförderte Altersteilzeit)⁵² werden nicht betrachtet, da deren Erwerbsneigung eher gering ist.

Tabelle 2.1.2

Beschäftigte Arbeitnehmer im „zweiten Arbeitsmarkt“ 2002 in Tausend⁵³

Teilnehmer an beruflicher Weiterbildung	331.586
Beschäftigte in ABM und trad. SAM	179.162
	510.748

Damit erweitert sich die für die Analyse in Frage kommende Personengruppe auf ca. 7,098 Mio.

Die Quantifizierung des derzeit ungenutzten Arbeitsangebotspotentials an Geringqualifizierten bereitet aus unterschiedlichen Gründen Probleme. Die verschiedenen möglichen Datenquellen zur Erwerbstätigkeit enthalten viele Schnittmengen, so dass eine Aggregation nicht ohne weiteres möglich ist. Praktikabel erscheint eine Analyse der einzelnen Personengruppen, getrennt nach registrierten Arbeitslosen, der Stillen Reserve und der Beschäftigten in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Eine besondere Rolle spielen die beschäftigungsfähigen Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt (Sozialhilfeempfänger), die zweifellos eine wichtige Personengruppe für die Erschließung von Beschäftigungspotentialen für Geringqualifizierte darstellen. Da sich diese Gruppe allerdings nicht ohne weiteres in die bisher verwandte Systematik eingliedern lässt, ist eine gesonderte Betrachtung erforderlich.

⁴⁹ Jahresdurchschnitt 2002

⁵⁰ Bundesanstalt für Arbeit [2003a] S. 17, SAM Ost für Wirtschaftsunternehmen, Eingliederungszuschuss, Eingliederungszuschuss für Neugründungen, Eingliederungsvertrag, Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose, Arbeitnehmerhilfe, Überbrückungsgeld

⁵¹ Jahresdurchschnitt 2002

⁵² Bundesanstalt für Arbeit [2003a] S. 17

⁵³ Bundesanstalt für Arbeit [2003a] S. 17, [2003b] S. 29

2.1.3.1 Registrierte Arbeitslose

Zur Analyse des Arbeitsangebotspotentials an Geringqualifizierten bietet sich naturgemäß zunächst die genauere Betrachtung der Struktur der durchschnittlich 4,06 Mio. im Jahre 2002 bei der Bundesanstalt für Arbeit registrierten Arbeitslosen an.

Ohne Zweifel gehören diejenigen Arbeitslosen, die über keinen beruflichen Abschluss verfügen zum Potential der Geringqualifizierten. Von den durchschnittlich 4.060.300 Arbeitslosen im Jahre 2002 verfügten 1.440.074 Personen nicht über eine Berufsausbildung, das waren 26.570 mehr als im Vorjahr.⁵⁴

Wie bereits dargestellt, erscheint es für die Potentialsanalyse sachgerecht, neben den Arbeitslosen ohne berufliche Ausbildung pauschal auch bei Langzeitarbeitslosen von einer geringen Qualifikation auszugehen.

In den Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit wird die Dauer der Arbeitslosigkeit seit der letzten Arbeitslosmeldung berechnet. Als Langzeitarbeitslos gelten Arbeitslose, die bereits ein Jahr oder länger arbeitslos waren. Eine gewisse Unschärfe bei diesem Abgrenzungskriterium besteht allerdings darin, dass Unterbrechungen durch Krankheit von mehr als sechs Wochen, Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, Meldeversäumnisse und kurze Beschäftigungszeiten die Frist von neuem beginnen lassen und damit den Umfang der statistisch ausgewiesenen Arbeitslosigkeit vermindern. Hinzu kommt, dass bei einer Stichtagserfassung auch unter denen, die noch kürzer als ein Jahr arbeitslos sind, viele ihre Arbeitslosigkeit erst nach über einem Jahr beenden werden. Betrachtet man deshalb abgeschlossene Arbeitslosigkeitsperioden von über einem Jahr, errechnet sich ein Volumen an Langzeitarbeitslosigkeit, das fast doppelt so groß ist, wie die statistisch ausgewiesene.⁵⁵ Auf der anderen Seite muss hingenommen werden, dass es im konkreten Einzelfall möglicherweise auch Langzeitarbeitslose gibt, die trotz längerer Erwerbslosigkeit immer noch als höher qualifiziert anzusehen sind, auch wenn sie in der Potentialschätzung als geringqualifiziert gelten.

Nachdem die Zahl der Langzeitarbeitslosen nach einem stetigen Anstieg in den neunziger Jahren von 1998 bis 2001 gesunken war, stieg sie 2002 wieder um 2 % auf etwa 1,31 Mio. an. Damit waren 32,3 % der Arbeitslosen länger als ein Jahr ununterbrochen arbeitslos.⁵⁶

Zwischen den Arbeitslosen ohne abgeschlossene berufliche Ausbildung und den Langzeitarbeitslosen besteht naturgemäß eine Schnittmenge, da Personen ohne berufliche Ausbildung häufig auch langzeitarbeitslos sind.

Auch wenn die Arbeitslosenquote von Personen ohne beruflichen Abschluss dreimal so hoch ist wie die der Gelernten, ist das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit allerdings nicht überdurchschnittlich

⁵⁴ Bundesanstalt für Arbeit, Jahresdurchschnittswert 2002 (Tabelle 62 D). Das Ergebnis der Strukturanalyse 2002 (Bestand Ende September 2002) weist 1.396.039 Personen ohne Ausbildung aus (Bundesanstalt für Arbeit [2002b] S. 8).

⁵⁵ Karr [1997], S. 37 f.

hoch. Von Langzeitarbeitslosigkeit sind vor allem Ältere und gesundheitlich eingeschränkte Personen überdurchschnittlich betroffen. Ende September 2002 waren die im Bestand befindlichen Arbeitslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung im Durchschnitt 14,3 Monate arbeitslos. Bezogen auf alle Arbeitslosen lag dieser Wert mit 13,9 nur geringfügig darunter.⁵⁷ Weniger die Dauer als die Häufigkeit (Betroffenheit) führt zur überdurchschnittlichen Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter.⁵⁸

Gleichwohl verfügten 2002 insgesamt rund 37,1 % der Langzeitarbeitslosen über keine abgeschlossene Berufsausbildung. Bezogen auf den Durchschnittsbestand der Langzeitarbeitslosen 2002 entspricht dies rein rechnerisch einem Wert von 486.958 Langzeitarbeitslosen ohne abgeschlossener Berufsausbildung.⁵⁹

Tabelle 2.1.3

Potentialschätzung geringqualifizierte Arbeitslose 2002

Arbeitslose ohne Berufsausbildung	1.440.074
Langzeitarbeitslose	1.313.083
Langzeitarbeitslose ohne Berufsausbildung	./ 486.958
Potential geringqualifizierter Arbeitsloser	2.266.199

Damit beträgt das Potential für geringqualifizierte Tätigkeiten unter den registrierten Arbeitslosen etwa 2,266 Mio.

2.1.3.2 Stille Reserve

Neben den Arbeitslosen kommt für die Potentialbetrachtung auch die Stille Reserve mit immerhin 2,527 Mio.⁶⁰ in Betracht, da sie per Definition alle Personen umfasst, die potentiell arbeitssuchend sind und ihre Arbeitskraft bei einem aufnahmefähigeren Arbeitsmarkt auch anbieten würden.

Dies gilt gleichermaßen für den Teil der Stillen Reserve in Maßnahmen (insbesondere Vollzeitmaßnahmen der beruflichen Bildung), der etwa 0,784 Mio. Personen umfasst, wie auch für die 1,743 Mio. Personen, die der „echten“ Stillen Reserve im engeren Sinne zugerechnet werden.

Eine pauschale Zuordnung der „echten“ Stillen Reserve zum Potential der Geringqualifizierten erscheint nicht sachgerecht, da die Gründe für die Erwerbslosigkeit sehr unterschiedlich und oft nicht Ausdruck einer niedrigen Beschäftigungsfähigkeit sind. So unterbricht z.B. in vielen Familien oftmals ein Elternteil die berufliche Karriere für die Kindererziehung auch über den Erziehungsurlaub

⁵⁶ Bundesanstalt für Arbeit [2003c] S. 10, 30

⁵⁷ Bundesanstalt für Arbeit (Tabelle IV.E.8a)

⁵⁸ siehe auch Karr [1999]

⁵⁹ Der Durchschnittsbestand der Langzeitarbeitslosen betrug 2002 1.313.083 Personen (Bundesanstalt für Arbeit [2003c] S. 30). Der Anteil der Langzeitarbeitslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung ergibt sich aus der Strukturanalyse 2002 (Bestand Ende September 2002). Von den zu diesem Zeitpunkt 1.304.912 Langzeitarbeitslosen verfügten 483.928 über keinen beruflichen Abschluss (Bundesanstalt für Arbeit [2002b] S. 42

⁶⁰ Autorengemeinschaft [2003] S. 6

(Elternzeit)⁶¹ hinaus, ohne dass die möglicherweise hochqualifizierte Person damit dem Potential der Geringqualifizierten zugerechnet werden kann. Zur „echten“ Stillen Reserve im engeren Sinne gehören aber auch Studenten in Warteschleifen, die dem Potential der Geringqualifizierten ebenso nicht zugerechnet werden können.

Ähnlich verhält es sich bei der Stillen Reserve in Maßnahmen. Die Teilnehmer an Vollzeitmaßnahmen der Fortbildung und Umschulung richten ihre Aktivitäten ja gerade darauf, ihre Qualifikation zu verbessern, so dass eine pauschale Zurechnung zum Potential der Geringqualifizierten unzulässig erscheint.

Für eine differenzierte Betrachtung bietet sich der Mikrozensus⁶² an. Danach waren im 2001 19,3 % der Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Erwerbslose⁶³) ohne beruflichen Abschluss. Unter den Erwerbslosen lag dieser Anteil bei 24,1 %.⁶⁴ Für die Hochrechnung des Anteils der Stillen Reserve, der als geringqualifiziert gelten kann, bietet sich die Quote für die Erwerbslosen an. Danach beträgt das Potential innerhalb der Stillen Reserve etwa 0,609 Mio. Personen. Für eine differenzierte Betrachtung der „echten“ Stillen Reserve und der Stillen Reserve in Maßnahmen liegen keine plausiblen Daten vor.

Die Werte des Haushaltsstichprobe schwanken allerdings in diesem Punkt. So wies der Mikrozensus 1999 und 2000 unter den Erwerbslosen einen Anteil von 28 % bzw. 27 % ohne beruflichen Ausbildungsabschluss aus. Da sich die Struktur der Erwerbslosen in einem so kurzen Zeitraum kaum ändern dürfte, ist der relativ niedrige Wert für 2001 eher auf Meßungenauigkeiten der Stichprobe zurückzuführen.⁶⁵ Insofern dürfte die Quote von 24,1 % die tatsächlichen Verhältnisse leicht unterschätzen.

Auf der anderen Seite verzerrt der Wert die tatsächliche Qualifikationsstruktur dadurch, dass die Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren erfasst wird. Damit werden auch Personen, mit dem Status „ohne abgeschlossene Berufsausbildung“ erfasst, die noch gar keinen Abschluss haben können (Auszubildende, Schüler, Studenten). Für 1996 ergab sich unter Berücksichtigung dieser Personengruppe eine „bereinigte“ Quote von 17,2 %, bezogen auf alle Erwerbspersonen.⁶⁶ Auch unter Berücksichtigung dieses Aspekts scheint es vertretbar zu sein, den nach unten abweichenden Wert von 24,1 %, bezogen auf die Erwerbslosen, zugrunde zu legen.

Das Gesamtpotential der Erwerbslosen, also der Arbeitslosen und der Stillen Reserve, die für geringqualifizierte Tätigkeiten in Frage kommen, beläuft sich demnach auf insgesamt etwa 2,875 Mio. Personen.

⁶¹ Der Erziehungsurlaub (Elternzeit) selbst wird statistisch als Erwerbstätigkeit erfasst.

⁶² Amtliche Repräsentativstatistik über die Bevölkerung und den Arbeitsmarkt, an der jährlich 1 % aller Haushalte beteiligt sind (laufende Haushaltsstichprobe).

⁶³ Als „Erwerbslos“ gelten im Mikrozensus diejenigen, die nicht erwerbstätig sind und sich nach eigenen Angaben um eine Erwerbstätigkeit bemühen und dem Arbeitsmarkt innerhalb von zwei Wochen zur Verfügung stehen. Der Begriff „Erwerbslos“ ist nicht Deckungsgleich mit der Kategorie „Arbeitslos“ auch wenn gegenseitige Schnittmengen bestehen.

⁶⁴ Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2001 (Tabellen BI 3, unveröffentlicht)

⁶⁵ Die Schwankungen sind erstaunlich, da die Stichprobengröße mit jährlich einem Prozent der deutschen Bevölkerung sehr groß ist.

2.1.3.3 Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen

Die Potentialanalyse muss um den Teil der Erwerbstätigen erweitert werden, die sich in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik befinden und damit zwar für den Zeitraum der Maßnahme erwerbstätig sind, aber dennoch einen regulären Arbeitsplatz suchen. Nicht mit einbezogen werden allerdings die Teilnehmer, deren Maßnahmen gezielt auf die Förderung regulärer Beschäftigung⁶⁷ gerichtet sind und Personen mit vorruhestandsähnlichen Regelungen.⁶⁸

Daten für die berufliche Qualifikation der Maßnahmeteilnehmer liegen nur für den Bereich der beruflichen Weiterbildung vor. Danach verfügten 2001 30,6 % der Maßnahmeteilnehmer über keinen beruflichen Abschluss.⁶⁹

Da sich die Teilnehmer der Maßnahmen aus dem Bestand der Arbeitslosen rekrutieren, liegt es nahe, sich am Anteil der ungelerten Arbeitslosen an der Gesamtheit der Arbeitslosen zu orientieren (35,5 %)⁷⁰ oder die Quote der ungelerten Teilnehmer an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung auf die Gesamtheit der Maßnahmeteilnehmer zu übertragen. Die Mikrodaten des Mikrozensus scheinen wegen der großen Abweichung eher ungeeignet.

Rechnet man den Anteil der ungelerten Teilnehmer an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung auf die Gesamtheit der in Betracht kommenden 510.748 Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (ABM, trad. SAM, geförderte berufliche Weiterbildung) im Jahre 2002 hoch, ergibt sich ein zusätzliches Potential von 156.289 Geringqualifizierten. Damit ergibt sich, bezogen auf das Erwerbspersonenpotential folgendes Bild:

Tabelle 2.1.4

Angebotspotential Geringqualifizierter 2002 in Tausend. (Jahresdurchschnitt)

	Gesamtheit	davon Geringqualifiziert
Registrierte Arbeitslose	4.060	2.266
Stille Reserve	2.527	609
Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (ABM, trad. SAM und FbW)	510	156
Gesamt	7.097	3.031

Der angebotsseitige Überhang an Geringqualifizierten auf dem Arbeitsmarkt beläuft sich demnach auf etwa drei Mio. Personen.

⁶⁶ Reinberg, Walwei [2000] S. 6

⁶⁷ SAM Ost für Wirtschaftsunternehmen, Eingliederungszuschuss, Eingliederungszuschuss für Neugründungen, Eingliederungsvertrag, Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose, Arbeitnehmerhilfe, Überbrückungsgeld (Teilnehmer 2002 durchschnittlich 222.349)

⁶⁸ 2002 jahresdurchschnittlich 352.019 Personen

⁶⁹ nach Auskunft der Bundesanstalt für Arbeit

⁷⁰ Bezogen auf die Jahresdurchschnittsbestände (Bundesanstalt für Arbeit, Tabelle 62 D)

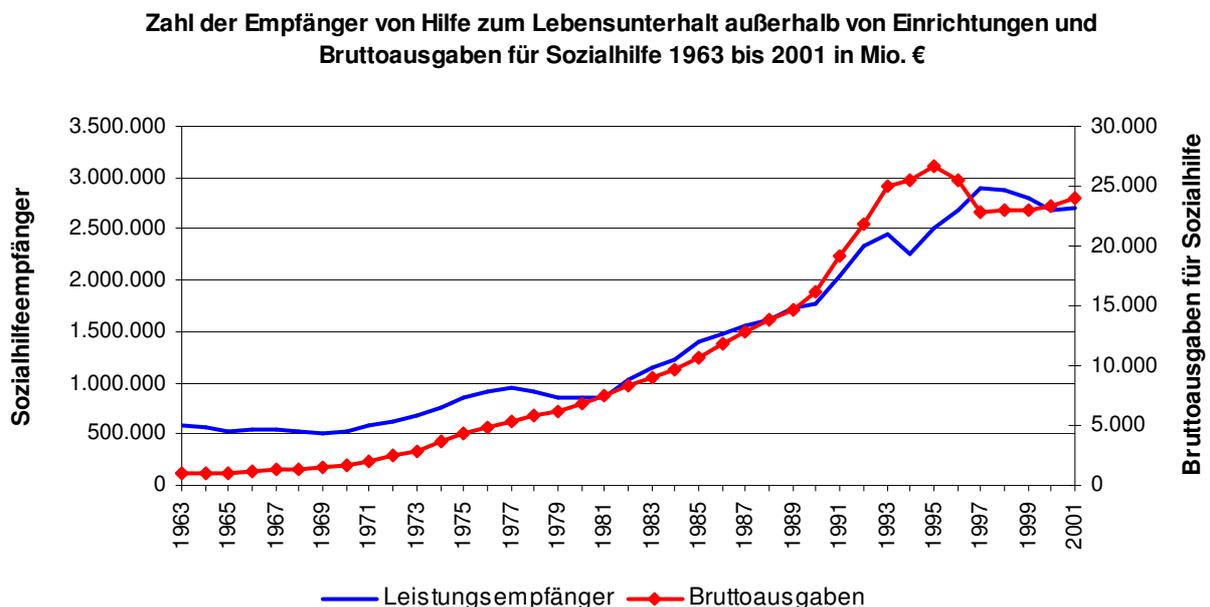
2.1.3.4 Beschäftigungsfähige Sozialhilfeempfänger

Eine große Gruppe von erwerbsfähigen Personen befindet sich unter den Empfängern von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt. In der bisherigen Betrachtung hat diese Gruppe aber keine Rolle gespielt, weil sie systematisch nicht in die gewählte Struktur der Arbeitsangebotsanalyse (Erwerbspersonenpotential) passt.

Beschäftigungsfähige Sozialhilfeempfänger sind sowohl als Arbeitslose registriert als auch in der Stillen Reserve zu finden. Formal können beschäftigungsfähige Sozialhilfeempfänger nicht der Gruppe der Nichterwerbspersonen zugerechnet werden, da sie gem. § 18 Absatz 1 BSHG grundsätzlich verpflichtet sind, ihre Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts einzusetzen. Beschäftigungsfähige Sozialhilfeempfänger suchen damit zumindest per Definition potentiell Arbeit, so dass sie mengenmäßig vollständig in den bereits untersuchten Gruppen enthalten sein müssen.

Dennoch lohnt sich eine differenzierte Betrachtung dieser Personengruppe, da sie in der wirtschaftspolitischen Diskussion um die Erschließung eines Niedriglohnsektors häufig im Mittelpunkt steht, zumal der Langfristtrend zur Zunahme der Sozialhilfeempfänger ungebrochen ist.

Graphik 2.1.1⁷¹



Von den rund 2,7 Mio. Personen, die am 31. Dezember 2001 laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen empfangen haben, waren rund 1,63 Mio. im erwerbsfähigen Alter.⁷² Das Durchschnittsalter dieser Gruppe lag bei 36,8 Jahren. Etwa 8,7 % der Leistungsempfänger dieser Al-

⁷¹ Statistisches Bundesamt, Fachserie 13, Reihe 2 und Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung [2001], Materialband

Anmerkung: Ab 1994 sind die Ausgaben und Einnahmen für Asylbewerber nicht mehr in der Sozialhilfestatistik enthalten, da sie seit dem 1. November 1993 Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten (Basis-effekt).

tersgruppe waren erwerbstätig, knapp 41,8 % hatten sich arbeitslos gemeldet und 49,5 % waren aus anderen Gründen nicht erwerbstätig.

Tabelle 2.1.5⁷³

Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen im Alter von 15 bis 65 Jahren am 31.12.2001

Insgesamt	1.632.231
erwerbstätig	142.113
vollzeit	59.653
teilzeit	82.460
nicht erwerbstätig	1.490.118
arbeitslos gemeldet	682.488
mit Leistungen der Arbeitsförderung (SGB III)	232.501
ohne Leistungen der Arbeitsförderung (SGB III)	449.987
aus anderen Gründen nicht erwerbstätig	807.630
wegen Aus- und Fortbildung ⁷⁴	110.732
wegen häuslicher Bindung ⁷⁵	273.538
wegen Krankheit, Behinderung, Arbeitsunfähigkeit ⁷⁶	151.482
aus Altersgründen	31.263
aus sonstigen Gründen ⁷⁷	240.615

Die Frage, welcher Teil der Sozialhilfeempfänger im erwerbsfähigen Alter im Sinne von § 18 Absatz 1 BSHG tatsächlich verpflichtet ist, seine Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts einzusetzen, kann politisch unterschiedlich bewertet werden. Da in vielen Fällen die Zuordnung auf Grund der Selbsteinschätzung der Hilfeempfänger erfolgt, liegt im konkreten Einzelfall sicher auch eine gewisse Unschärfe bei der Zuordnung vor. Dies gilt insbesondere für Hilfeempfänger, die als Grund für ihre Nichterwerbsfähigkeit häusliche Bindungen, Krankheit, Behinderung oder Arbeitsunfähigkeit angegeben haben. Für die Potentialschätzung kann man diese Personengruppe jedenfalls nicht ohne weiteres heranziehen. Gleiches gilt für die Hilfeempfänger in Aus- und Fortbildung, da hier u.a. Auszubildende, Schüler und Studenten erfasst wurden, die kaum dem Geringqualifiziertenpotential zugerechnet werden können.

Unstrittig dürften hingegen die 682.488 arbeitslos gemeldeten Hilfeempfänger sowie die 271.878 Nichterwerbstätigen aus Alters- und sonstigen Gründen dem Arbeitskräftepotential zurechenbar sein. Es wäre vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung, die eine höhere Beschäftigung Älterer erfordert, sachlich falsch, Ältere von vornherein aus der Zielgruppe auszuschließen, zumal 84 % der über 55 Jahre alten erwerbslosen Sozialhilfeempfänger eine reguläre Beschäftigung anstreben.⁷⁸

⁷² 15 bis 65 Jahre

⁷³ Statistisches Bundesamt, Fachserie 13, Reihe 2, Tabelle A1.4

⁷⁴ Auszubildende, einschl. Praktikanten, Umschüler (mit und ohne SGB III-Leistungen), Schüler, Studenten

⁷⁵ Die Zuordnung zu diesem Kriterium erfolgt in erster Linie auf Grund der Selbsteinschätzung der Empfänger. Zu den Gründen gehören insbesondere Kindererziehung und Pflege von Familienangehörigen

⁷⁶ Auch diese Zuordnung erfolgt in erster Linie auf Grund der Selbsteinschätzung der Empfänger. Hierzu zählen auch Personen, die in Behindertenwerkstätten einer Voll- oder Teilzeitbeschäftigung nachgehen.

⁷⁷ Zu den sonstigen Gründen zählen u.a. nicht gemeldete Arbeitslose.

⁷⁸ Schneider, H. [2002c] S. 15

Auch wenn es nahe liegt, bei den Sozialhilfeempfängern generell von einer geringen Qualifikation auszugehen, zeigt ein Blick auf die Qualifikationsstruktur, dass es nicht gerechtfertigt ist, alle erwerbsfähigen Hilfeempfänger dem Potential der Geringqualifizierten zuzuordnen. So verfügen 34,4 % der Hilfeempfänger über eine abgeschlossene Lehre, 1,9 % über den Abschluss einer Fach-, Meister- oder Technikerschule und immerhin 3,6 % über einen Fachhochschul- oder Hochschulabschluss. Auf der anderen Seite können 49,7 % der Hilfeempfänger im erwerbsfähigen Alter keinen beruflichen Abschluss vorweisen.⁷⁹

Zweifellos gehören die Hilfeempfänger ohne beruflichen Abschluss zu den Geringqualifizierten. Bei einer durchschnittlichen Bezugsdauer von Sozialhilfe von etwa zweieinhalb Jahren ist es aber auch gerechtfertigt, zumindest bei einem großen Teil der Hilfeempfänger, die über eine abgeschlossene Lehre verfügen, davon auszugehen, dass deren berufliche Qualifikation aus Sicht des Arbeitsmarktes weitgehend entwertet ist. Jede längere Phase der Erwerbslosigkeit führt zu einer sukzessiven Dequalifikation, die gepaart mit Entmutigung und vor allem auch Stigmatisierung zu einer Verfestigung der sozialen Situation führen kann. Für die Potentialschätzung wird unterstellt, dass drei Viertel der Hilfeempfänger mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung daher zumindest für den beruflichen Wiedereinstieg dem Potential der Geringqualifizierten zugeordnet werden müssen.

Für die 954.366 Hilfeempfänger, die arbeitslos gemeldet sind oder aus Alters- bzw. sonstigen Gründen nicht erwerbstätig sind, ergibt sich somit folgende Potentialschätzung.

Tabelle 2.1.6

Potentialschätzung beschäftigungsfähige Empfänger (15 bis 64 Jahre) von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen

Insgesamt	1.632.231
arbeitslos gemeldet	682.488
aus Altersgründen	31.263
aus sonstigen Gründen	240.615
Bruttobeschäftigungspotential	954.366
Geringqualifizierte	
ohne beruflichen Abschluss (49,7 %)	474.320
¼ der Hilfeempfänger mit abgeschlossener Lehre (34,4 %)	328.302
Potential an Geringqualifizierten	802.622

Die Zahl der geringqualifizierten Sozialhilfeempfänger, für die keine sozialen Hinderungsgründe für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bestehen, liegt demnach bei etwa 0,8 Mio. Personen.

2.1.4 Zusammenfassung

Als Geringqualifiziert werden bei der vorliegenden Potentialschätzung Erwerbspersonen ohne beruflichen Abschluss eingeordnet. Darüber hinaus wird unterstellt, dass auch die Dauer der Erwerbslosigkeit ein wichtiges Indiz für Beschäftigungsfähigkeit und damit für die Chancen des beruflichen (Wie-

⁷⁹ Hausteil [2001]

der-) Einstiegs ist. Als qualitatives Abgrenzungsmerkmal werden bei der Potentialschätzung daher Ungelernte und Langzeitarbeitslose herausgefiltert. Es wird also unterstellt, dass Personen mit diesen Merkmalen nur über eine geringe Produktivität verfügen und der berufliche Wiedereinstieg daher nur über das Niedriglohnsegment realistisch ist.

Auf der Grundlage dieser qualitativen Bestimmung wurde das gesamte Erwerbspersonenpotential, d.h. das gesamte Arbeitskräfteangebot näher untersucht. Im Mittelpunkt standen dabei die erwerbslosen Personengruppen, d.h. die registrierten Arbeitslosen und Personen in der Stillen Reserve.

Darüber hinaus wird auch der Teil der Erwerbstätigen näher betrachtet, der sich in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik befindet, sofern die Maßnahme nicht unmittelbar auf eine Tätigkeit im ersten Arbeitsmarkt gerichtet ist und auch keine vorruhestandsähnliche Regelung vorliegt.

Unter den 2002 durchschnittlich 4,06 Mio. Arbeitslosen befanden sich insgesamt rd. 2,27 Mio. Personen, die entweder über keinen beruflichen Abschluss verfügten oder Langzeitarbeitslos waren.⁸⁰

Von den rd. 2,53 Mio. Personen in der Stillen Reserve⁸¹ können nach Maßgabe der Informationen aus dem Mikrozensus über den Anteil der Ungelernten an den Erwerbslosen insgesamt etwa 0,609 Mio. Personen dem Potential der Geringqualifizierten zugerechnet werden.

Aus der zu berücksichtigenden Gruppe der Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen entfallen 0,16 Mio. auf das Potential der Geringqualifizierten.

Da bei der Stillen Reserve und bei den Teilnehmern an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen eher vorsichtig gerechnet wurde, ist es realistisch, auf der Grundlage des vorliegenden Datenmaterials von einem Potential auf der Angebotsseite von gut 3 Mio. erwerbslosen Geringqualifizierten auszugehen.

Innerhalb der aus wirtschafts- und fiskalpolitisch besonders interessanten Gruppe der 1,63 Mio. Sozialhilfeempfänger im erwerbsfähigen Alter, die mengenmäßig in der Potentialanalyse bereits enthalten sind,⁸² befinden sich etwa 0,8 Mio. Geringqualifizierte, für die keine sozialen Hinderungsgründe zur Arbeitsaufnahme bestehen.

⁸⁰ Bereinigt um Doppelerfassungen, siehe 2.1.3.1

⁸¹ Stille Reserve in Maßnahmen und im engeren Sinne

⁸² Als registrierte Arbeitslose oder in der Stillen Reserve

2.2 Arbeitsnachfragepotential Geringqualifizierter

2.2.1 Arbeitsplatzangebot für Geringqualifizierte

Auf der Grundlage der Untersuchungen im Abschnitt 2.1 ergibt sich aus theoretischer Sicht ein rechnerischer angebotsseitiger Überhang an Geringqualifizierten auf dem Arbeitsmarkt von etwa drei Mio. Personen, die aktiv oder zumindest latent einen Arbeitsplatz suchen. Der Abbau dieses enormen Arbeitsangebotsüberhangs setzt voraus, dass eine entsprechende Anzahl von Arbeitsplätzen zu Verfügung steht.

Auch wenn das durchschnittliche gesamtwirtschaftliche Stellenangebot 2001 bei über 1,1 Mio. lag (Zahl der Vakanzen 784.000, Zahl später zu besetzenden Stellen 373.000, davon waren 37,1 % den Arbeitsämtern gemeldet)⁸³, spielt diese unbefriedigte Arbeitsnachfrage für den Abbau der Unterbeschäftigung Geringqualifizierter kaum eine Rolle, da nur etwa ein Viertel der angebotenen Stellen der Qualifikationsgruppe un- und angelernte Arbeiter bzw. Angestellte für einfache Tätigkeiten entsprach.

Rein rechnerisch sind also allenfalls rd. 325.000 Stellen für Geringqualifizierte offen, so dass unabhängig vom klassischen Mismatch-Problem (Qualifikations- und regionales Mismatch), das für Geringqualifizierte ohnehin vergleichsweise nur eine geringe Rolle spielt⁸⁴, für den überwiegenden Teil der Geringqualifizierten per Saldo keine Arbeitsplätze vorhanden sind.

Aber auch der rechnerische Wert von 325.000 Stellen für 2001 gibt nur einen unsicheren Hinweis auf bestehende ungenutzte Beschäftigungspotentiale für Geringqualifizierte. Auf der Grundlage einer repräsentativen Erhebung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg (IAB) in Betrieben und Verwaltungen im Herbst 2000 wurde deutlich, dass die Unternehmen in den 12 vorhergehenden Monaten etwa 305.000 zusätzliche Arbeitskräfte auf Dauer eingestellt hätten, wenn diese in ausreichender Zahl mit den gewünschten Qualifikationen zur Verfügung gestanden hätten. Auf der anderen Seite betrug das Angebot an offenen Stellen zu diesem Zeitpunkt etwa 1,45 Mio., d.h. die Zahl der offenen Stellen und das theoretische Mehrbeschäftigungspotential fallen deutlich auseinander, so dass der Wert von 325.000 eher die Obergrenze darstellen dürfte.⁸⁵

Das gewaltige Strukturproblem der Unterbeschäftigung Geringqualifizierter lässt sich also nur durch die Schaffung neuer, zusätzlicher Arbeitsplätze lösen. Dabei stellt sich natürlich die Frage, wo diese Arbeitsplätze überhaupt entstehen können. Ein Blick auf die langfristige Entwicklung der Beschäftigungsstruktur zeigt, dass seit 1970 die Erwerbstätigkeit im primären und sekundären Bereich tendenziell rückläufig ist und lediglich der tertiäre Sektor, also die Dienstleistungen einen nennenswerten Beschäftigungsaufwuchs aufweisen.

⁸³ Mavgas, Spitznagel [2002]

⁸⁴ Christensen [2001]

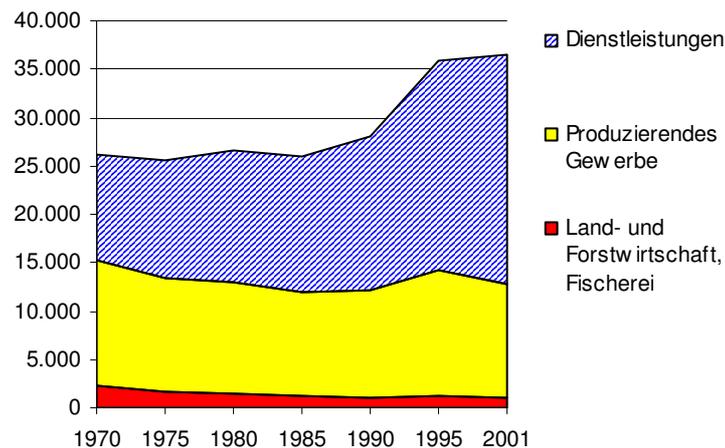
⁸⁵ Mavgas [2001b] S. 3, 6 ff.

Während 1970 in Deutschland noch 49,3 % aller Erwerbstätigen im Produzierenden Gewerbe tätig waren, sank deren Anteil bis 2001 auf 32,5 %. Im gleichen Zeitraum stieg der Anteil der im Dienstleistungssektor Beschäftigten von 42,0 % auf 64,8 %. Auch absolut nahm die Zahl der im Produzierenden Gewerbe beschäftigten von 1970 bis 2001 um eine Mio. ab, obwohl sich die Zahl der Erwerbstätigen insgesamt im gleichen Zeitraum um rd. 10,4 Mio. erhöhte.⁸⁶ Die Zahl der in der Land- und Forstwirtschaft sowie der Fischereiwirtschaft beschäftigten Personen sank um mehr als die Hälfte von 2,2 Mio. auf weniger als 1 Mio.

Gleichzeitig nahm die Beschäftigung im Dienstleistungssektor um über 12,7 Mio. zu, d.h. der tertiäre Sektor absorbierte nicht nur den Beschäftigungsabbau in den übrigen Wirtschaftszweigen vollständig, sondern in diesem Bereich erfolgte per Saldo der gesamtwirtschaftliche Beschäftigungszuwachs von rd. 10,4 Mio.

Graphik 2.2.1⁸⁷

Erwerbstätigkeit nach Sektoren in Deutschland 1970 bis 2001 in Tausend



Der Prozess vollzog sich in ähnlichen Dimensionen auch in den andern wichtigen Industriestaaten, auch wenn die absoluten Beschäftigungsanteile traditionell unterschiedlich sind. Besonders beeindruckend war die Entwicklung in den USA. Dort stieg die Zahl der Erwerbstätigen im Zeitraum von 1970 bis 2001 von 78,7 Mio. auf 135,0 Mio. Gleichzeitig verdoppelte sich die Zahl der Beschäftigten im Dienstleistungssektor von 48,1 Mio. auf 100,7 Mio.

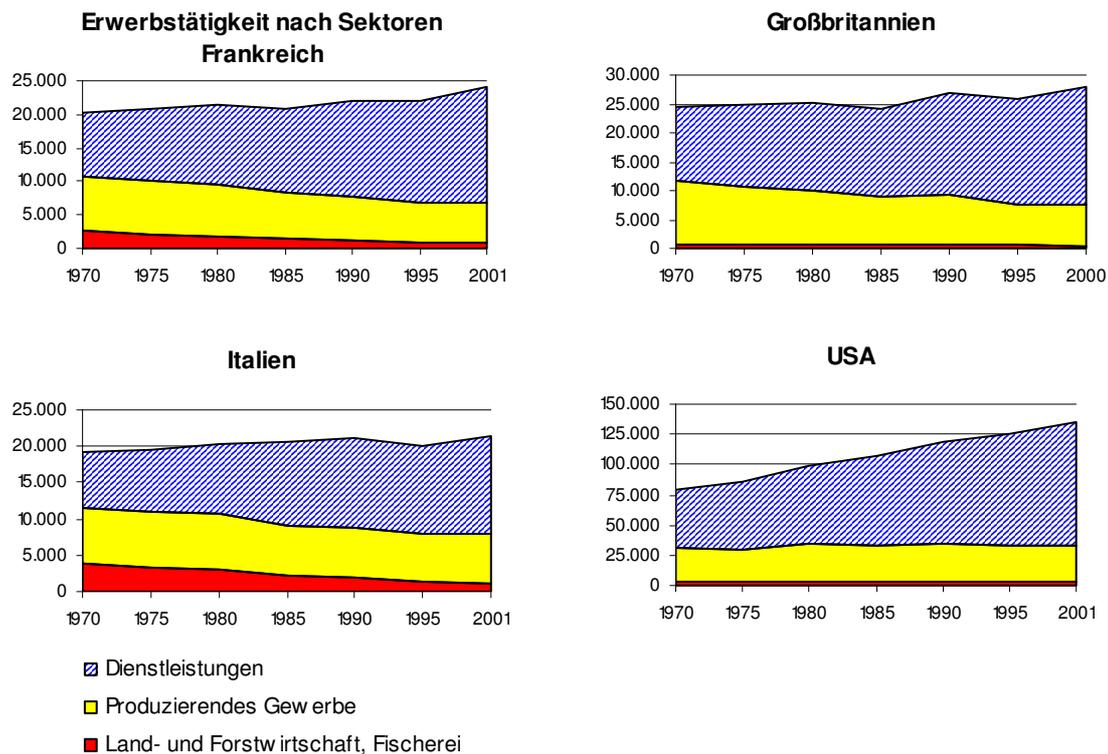
Insgesamt sind heute im OECD-Raum doppelt so viele Beschäftigte im Dienstleistungssektor tätig, wie in der Industrie und Landwirtschaft zusammengenommen.⁸⁸

⁸⁶ Maßgeblich durch die Wiedervereinigung getragen (Basiseffekt).

⁸⁷ Statistisches Bundesamt [2001] und aktuelle Angaben des Statistisches Bundesamt

⁸⁸ OECD [2000], S.95

Graphik 2.2.2⁸⁹



Dieser sektorale Strukturwandel lässt sich modelltheoretisch plausibel durch das Zusammenwirken von Produktivitäts-Bias und Nachfrage-Bias erklären.⁹⁰ Der Nachfrage-Bias wird darauf zurückgeführt, dass die Einkommenselastizität der Nachfrage nach Dienstleistungen größer ist als die der Nachfrage nach Industriegütern. Im Zuge des wirtschaftlichen Wachstums werden deshalb immer mehr Dienstleistungen und relativ dazu weniger Industriewaren nachgefragt, so dass sich die Produktions- und damit die Beschäftigungsstruktur verschoben hat.

Nach der Hypothese vom Produktions-Bias ist der Produktivitätsfortschritt in der Industrie höher als im Dienstleistungsbereich, da in der Industrie größere technische Potentiale zur Produktivitätssteigerung vorhanden sind. Im Ergebnis werden immer mehr Industriewaren mit immer weniger Einsatz von Arbeit erzeugt, so dass, zumindest relativ gesehen, industrielle Arbeitsplätze verloren gehen. Beide Hypothesen überlagern einander und verstärken den Prozess der Tertiarisierung.

Da der Dienstleistungssektor in allen Industriestaaten in den letzten 30 Jahren die vorrangige Quelle neuer Arbeit war und davon auszugehen ist, dass der Tertiarisierungsprozess auch zukünftig weiter anhalten wird, konzentriert sich die Suche nach neuen Arbeitsplätzen auf den Dienstleistungssektor.⁹¹ Bestätigt wird diese These durch Projektionen des IAB auf der Basis des IAB/INFORGE-Modells. Nach der Projektion bis 2015 werden die Beschäftigungsanteile des Verarbeitenden Gewerbes und der

⁸⁹ Statistisches Bundesamt [2001] und aktuelle Angaben des Statistisches Bundesamt (die Übersichten in Statistisches Bundesamt [2001] wurden in Statistisches Bundesamt [2002] nicht weitergeführt), Quarterly Labor Force Statistics, OECD (Statistisches Bundesamt); Für Großbritannien Daten nur bis 2000

⁹⁰ Klodt [1998], Hofmann, Ochel, Wilhelm [1999], OECD [2000]

Land- und Forstwirtschaft weiter sinken. Höhere Beschäftigungsanteile sind in den Dienstleistungsbranchen zu erwarten, wobei mit den stärksten Beschäftigungsgewinnen, auch wegen des anhaltenden Prozesses der Ausgliederung von Unternehmensteilen und Betriebsfunktionen, bei den unternehmensbezogenen Diensten gerechnet wird. Der sich abzeichnende Trend zur Dienstleistungsgesellschaft hält also weiter an.⁹²

Hinzu kommt, dass gerade für Geringqualifizierte, zumindest in der Phase des beruflichen Wiedereinstiegs in erster Linie einfache Tätigkeiten im Bereich der haushalts-, freizeit- und gesellschaftsbezogenen Dienste in Frage kommen. Auch wenn es falsch ist, den Dienstleistungssektor als Ganzes vorrangig dem Niedriglohnsektor zuzuordnen, bietet die Entwicklung des Dienstleistungssektors in hochentwickelten Volkswirtschaften neben der Schaffung qualifizierter Jobs auch die Möglichkeit zur Schaffung zahlreicher Arbeitsplätze für Geringqualifizierte.⁹³

So ist z.B. damit zurechnen sein, dass sich der Bedarf an Dienstleistungen im Bereich der privaten Haushalte in Zukunft deutlich erhöhen wird. Auch wenn es sich dabei keineswegs immer um einfache Arbeiten handelt, liegen die Anforderungen an solche Tätigkeiten eher außerhalb formaler Qualifikationskriterien, so dass solche Tätigkeiten für den beruflichen Wiedereinstieg motivierter, aber formal geringqualifizierter Personen besonders geeignet erscheinen.

Bereits heute werden haushaltsbezogene Dienste in besonderem Maße von Haushalten in Anspruch genommen, die nicht mehr am Erwerbsleben teilnehmen. Fast jeder dritte alleinstehende Rentner beschäftigt eine Haushaltshilfe. Mit der zunehmenden Alterung der Bevölkerung dürfte die Nachfrage privater Haushalte nach personenbezogenen Diensten weiter steigen. Auch die zunehmende Zahl von Ein-Personen-Haushalten und die tendenziell weiter steigende Erwerbsorientierung von Frauen, vor allem in Paar-Haushalten dürfte die Nachfrage nach haushaltsbezogenen Diensten erhöhen.⁹⁴

So ist damit zu rechnen, dass z.B. mit der weiter steigenden Erwerbsorientierung von Frauen der für Deutschland im Unterschied zu klassischen Dienstleistungsgesellschaften hohe Anteil von haushalts- und personenbezogenen Diensten, die außerhalb des Erwerbsarbeitsmarktes erbracht werden,⁹⁵ zugunsten erwerbswirtschaftlich organisierter Formen zurückgeht.

⁹¹ Dostal, Reinberg [1999]

⁹² Schnur, Zika [2002], Koch et al. [2002a] S. 11, Lutz, Meyer, Schnur, Zika [2002] S. 321 ff.

⁹³ OECD [2000] S. 129

⁹⁴ Schupp [2001] S. 205, Schupp [2002] S. 8 f., 13, Brück, Haisken-De New, Zimmermann [2002] S. 367

⁹⁵ Bittner, Weinkopf [2002] S. 9

2.2.2 Sektoraler und funktionaler Strukturvergleich

Rückschlüsse auf mutmaßliche nachfrageseitige Beschäftigungspotentiale werden häufig auf der Grundlage internationaler Vergleiche jeweiliger Beschäftigungsanteile oder Beschäftigungsdichten abgeleitet. Dabei bildet der sehr heterogene tertiäre Sektor, der in den OECD-Staaten immerhin drei Viertel der Beschäftigten ausmacht, eine Residualkategorie der wirtschaftlichen Tätigkeiten, d.h. diesem Sektor werden die Tätigkeiten zugewiesen, die weder der Landwirtschaft noch der Industrie zuzuordnen sind. Trotz der hohen Diversität des Dienstleistungssektors werden hinreichende Ähnlichkeiten unterstellt, die bei einer Arbeitsmarktanalyse die Unterscheidung zwischen Güterproduktion und Dienstleistungssektor rechtfertigen.⁹⁶

Strukturvergleiche auf sektoraler Basis sind allerdings allenfalls auf einer hohen Aggregationsebene sinnvoll, da eine sektorale, also unternehmensbasierte Disaggregation der Daten auf Grund des unterschiedlichen Grades der vertikalen Arbeitsteilung der einzelnen Länder problematisch ist. Während viele Länder die Erwerbstätigenzahlen fachlich und örtlich zuordnen, ist in Deutschland der jeweilige Unternehmensschwerpunkt maßgebend. Damit bleibt wegen des vergleichsweise geringen Outsourcing-Grades und des damit verbundenen hohen Dienstleistungsanteils innerhalb der Industrie die Steigerung der Dienstleistungen innerhalb von Unternehmen solange unberücksichtigt, wie der Tätigkeitschwerpunkt industriell bleibt.⁹⁷ Die daraus resultierende Verzerrung überzeichnet den ohnehin traditionell überdurchschnittlichen Anteil des Industriesektors in Deutschland weiter.

Ein sektoraler, d.h. unternehmensbasierter Vergleich auf hoher Aggregationsebene liefert keine belastbaren Informationen über mögliche Beschäftigungspotentiale für Geringqualifizierte. Um beurteilen zu können, ob eine unterschiedliche Beschäftigtendichte im Dienstleistungssektor an sich auch Hinweise für Beschäftigungspotentiale im Niedriglohnsektor bietet, muss der Dienstleistungssektor differenziert betrachtet werden.

Für die Potentialanalyse kommt daher eher ein funktionaler Vergleich in Frage, da so die Erwerbstätigen nicht nach der Unternehmenszugehörigkeit, sondern nach der tatsächlich ausgeübten Tätigkeit zugeordnet werden. Ein solcher Vergleich beruht aber auf Mikrodaten, deren Vergleichbarkeit solange eingeschränkt bleibt, wie unterschiedliche Klassifikationen verwandt werden. Hinzu kommt, dass in älteren Analysen die in Deutschland traditionell stark dienstleistungsträchtigen sogenannten geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse bis zur Reform im Jahre 1999 unterfasst waren, so dass auch der Vergleich von Mikrodaten vor diesem Zeitraum auf Grund unterschiedlicher Erfassungsmethoden nur bedingt aussagekräftig ist.

⁹⁶ OECD [2000] S. 94

⁹⁷ Klee [2002]

2.2.3 Strukturvergleich innerhalb der Europäischen Union

2.2.3.1 Europäische Haushaltsbefragung (Labor force survey)

Bei der Suche nach möglichen ungenutzten Potentialen für Geringqualifizierte auf der Arbeitsnachfrage-seite bietet sich zunächst ein Vergleich der Beschäftigungsstrukturen der ökonomisch wie politisch eng verbundenen Nachbarländer in der Europäischen Union an.

Für die europäischen Länder bietet sich eine Vergleichsmöglichkeit auf der Grundlage einer einheitlichen europäischen Haushaltsbefragung, der Arbeitskräfteerhebung, mit einer relativ hohen Befragungsdichte (Labor force survey - LFS)⁹⁸ an, die die genannten Probleme grundsätzlich nicht aufweist, auch wenn die Erhebung von Mikrodaten und deren Hochrechnung immer eine gewisse Unschärfe aufweist. Die Datenbank enthält Informationen über etwa 700.000 Haushalte pro Jahr.

Da die Befragung prinzipiell auch Schwarzarbeit miterfasst, können die unterschiedlichen Schwarzarbeitanteile, die für geringqualifizierte Tätigkeiten traditionell eine große Bedeutung haben, vernachlässigt werden. Problematisch ist allerdings, dass bei der Befragung keine Arbeitszeiten erfasst werden, so dass sich hinter den ausgewiesenen Zahlen unterschiedliche Arbeitsvolumen verbergen können. Da der Anteil der Teilzeitbeschäftigten an der Gesamtzahl der Beschäftigten in Deutschland 2001 mit 20,3 % nur leicht über dem EU-Durchschnitt von 18,1 % liegt, dürften die Verzerrungen im Vergleich zur gesamten EU aber nur relativ gering sein.⁹⁹

Die nachfolgende Tabelle weist für eine Auswahl von Staaten der Europäischen Union und für die Gesamtheit der 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union die Zahl der Erwerbstätigen nach Wirtschaftszweigen im Jahr 2001 aus. Da bei der Erhebung einheitliche Kriterien auf der Grundlage einer stärker funktional orientierten Zuordnung der Tätigkeiten zugrunde liegen, sind die vorliegenden Daten grundsätzlich direkt vergleichbar.¹⁰⁰

⁹⁸ Erhebungsdichte: 0,5 % der Bevölkerung

⁹⁹ Eurostat, Datenbank New Cronos

¹⁰⁰ Die einheitlichen Standards stellen sicher, dass mögliche systematische Fehler bei der Aggregation der Mikrodaten vernachlässigt werden können, da sie gleichermaßen auf alle Länder zutreffen.

Tabelle 2.2.1¹⁰¹

Erwerbstätige zwischen 15 und 64 Jahren in ausgewählten EU-Staaten nach Wirtschaftszweigen in Tausend im Jahr 2001

	Dänemark	Deutschland	Spanien	Frankreich	Italien	Niederlande	Österreich	Schweden	Großbritannien	Gesamt ¹⁰²
Bevölkerung 15 bis 64	3.533	54.998	26.022	37.619	38.640	10.792	5.400	5.694	38.509	247.949
Erwerbsbevölkerung 15 bis 64 Jahre	2.798	39.221	16.776	25.814	23.307	8.171	3.816	4.288	28.944	171.166
NACE-Wirtschaftszweige ¹⁰³ insgesamt	2.680	36.145	14.590	23.584	21.045	7.996	3.662	4.050	27.571	158.099
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	88	906	958	938	1.050	230	197	96	366	6.120
Industrie ¹⁰⁴	682	11.890	4.594	6.155	6.716	1.639	1.082	999	6.879	45.412
Dienstleistungen	1.903	2.902	1.685	1.519	1.672	502	310	219	2.023	106.024
Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen und Gebrauchsgütern	374	5.156	2.319	3.091	3.273	1.207	589	494	4.139	23.161
Gastgewerbe	65	1.184	895	793	831	287	197	114	1.147	6.335
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	186	2.052	879	1.612	1.144	474	249	277	1.974	9.909
Kredit- und Versicherungsgewerbe	84	1.339	363	721	660	282	133	80	1.210	5.359
Grundstücks- und Wohnungswesen, Vermietung beweglicher Sachen, Erbringung von Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen	261	2.933	1.105	2.278	1.523	935	287	480	3.120	14.100
Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung	147	2.951	917	2.158	1.905	547	234	214	1.847	12.112
Erziehung und Unterricht	192	1.975	840	1.774	1.557	481	220	322	2.199	10.727
Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	466	3.654	772	2.473	1.290	1.128	302	757	3.051	15.301
Erbringung von sonstigen öffentlichen und persönlichen Dienstleistungen	126	1.942	558	1.008	898	350	154	213	1.435	^7.302
Private Haushalte		131	387	560	175		12		107	1.584
Extra-territoriale Organisationen und Körperschaften		32	3	19	23		7		19	127

Für einen Strukturvergleich sind weniger die Anteilswerte der in den einzelnen Bereichen Beschäftigten an den Gesamtbeschäftigten von Interesse, sondern eher der Beschäftigtenbesatz bzw. die Beschäftigungsdichte, d.h. die Anzahl der Beschäftigten im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung der selben Altersgruppe. Dadurch werden nicht nur die Anteilswerte innerhalb der Beschäftigten, sondern auch die Erwerbsbeteiligung an sich als wichtige Größe in die Analyse mit einbezogen.

Für die Vergleichsländer ergibt sich auf der Grundlage des Beschäftigtenbesatzes folgendes Bild.

¹⁰¹ Eurostat, Datenbank New Cronos, eigene Berechnungen

¹⁰² Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Belgien, Dänemark, Deutschland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Finnland, Schweden, Großbritannien)

¹⁰³ Statistical Classification of Economic Activities in the European

¹⁰⁴ Verarbeitendes Gewerbe, Baugewerbe, Bergbau, Steine, Erden, Energie- und Wasserversorgung

Tabelle 2.2.2¹⁰⁵

Beschäftigte zwischen 15 und 64 Jahren in ausgewählten EU-Staaten je Tausend Einwohner zwischen 15 und 64 Jahren nach Wirtschaftszweigen im Jahr 2001 (Beschäftigtenbesatz)

	Dänemark	Deutschland	Spanien	Frankreich	Italien	Niederlande	Österreich	Schweden	Großbritannien	Durchschnitt 106
NACE-Wirtschaftszweige - Insgesamt ¹⁰⁷	759	657	561	627	545	741	678	711	716	638
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	25	16	37	25	27	21	36	17	9	25
Industrie ¹⁰⁸	193	216	177	164	174	152	200	175	179	183
Dienstleistungen	539	425	347	438	344	528	441	518	526	428
Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen und Gebrauchsgütern	106	94	89	82	85	112	109	87	107	93
Gastgewerbe	18	22	34	21	22	27	37	20	30	26
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	53	37	34	43	30	44	46	49	51	40
Kredit- und Versicherungsgewerbe	24	24	14	19	17	26	25	14	31	22
Grundstücks- und Wohnungswesen, Vermietung beweglicher Sachen, Erbringung von Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen	74	53	42	61	39	87	53	84	81	57
Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung	42	54	35	57	49	51	43	38	48	49
Erziehung und Unterricht	54	36	32	47	40	45	41	57	57	43
Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	132	66	30	66	33	104	56	133	79	62
Erbringung von sonstigen öffentlichen und persönlichen Dienstleistungen	36	35	21	27	23	32	28	37	37	29
Private Haushalte	0	2	15	15	5	0	2	0	3	6
Extra-territoriale Organisationen und Körperschaften	0	1	0	1	1	0	1	0	0	1

Der Vergleich Deutschlands mit den anderen EU-Staaten reflektiert deutlich den traditionell hohen Industrieanteil. Während im Durchschnitt der 15 EU-Staaten auf 1.000 Einwohner im Alter von 15 bis 64 Jahren 183 Industriebeschäftigten kommen, sind in Deutschland 216 Menschen im industriellen Bereich tätig.

Beim für die Untersuchung vorhandener Beschäftigungspotentiale interessanten Dienstleistungsbereich liegt der deutsche Beschäftigtenbesatz mit 425 etwa im Durchschnitt der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (428).

¹⁰⁵ Eurostat, Datenbank New Cronos

¹⁰⁶ Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Belgien, Dänemark, Deutschland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Finnland, Schweden, Großbritannien)

¹⁰⁷ Statistical Classification of Economic Activities in the European

¹⁰⁸ Verarbeitendes Gewerbe, Baugewerbe, Bergbau, Steine, Erden, Energie- und Wasserversorgung

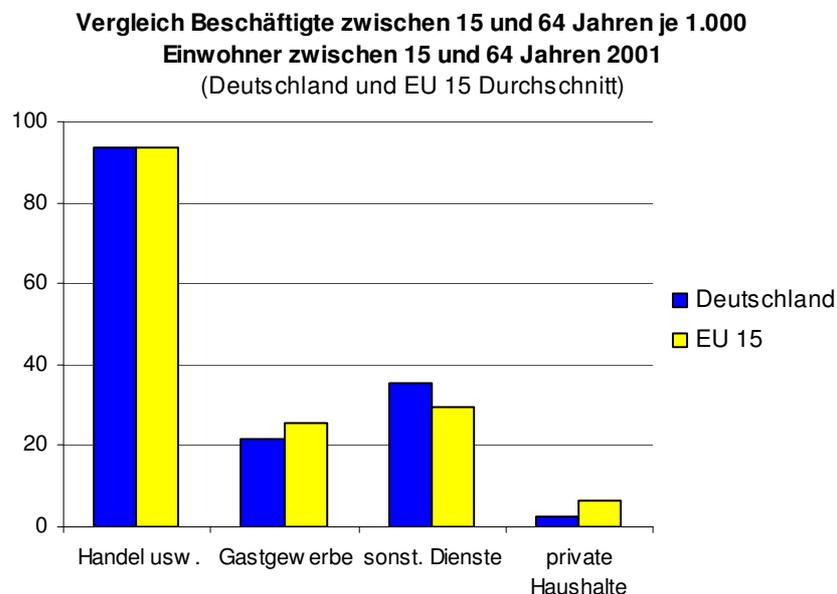
2.2.3.2 Strukturvergleich Dienstleistungen

Im Dienstleistungssektor kommt naturgemäß nur ein Teil der Tätigkeiten für Geringqualifizierte in Frage. Die relativ hohe Disaggregation der erfassten Dienstleistungstätigkeiten in elf verschiedene Bereiche ermöglicht eine einigermaßen plausible Zuordnung vorwiegend geringqualifizierter Tätigkeiten.

Die größten Potentiale sind im Handel ¹⁰⁹, im Gastgewerbe, bei der Erbringung von sonstigen öffentlichen Dienstleistungen sowie bei Tätigkeiten in privaten Haushalten zu vermuten. Für die übrigen ausgewiesenen Dienstleistungsfelder sind in der Regel höhere Qualifikationsanforderungen anzunehmen. Auch wenn in den im folgenden ausgewählten Bereichen auch ein Teil der Tätigkeiten eine hohe Qualifikation erfordern, kommen diese Bereiche zumindest für den beruflichen Einstieg am ehesten in Frage, so dass es sachgerecht erscheint, diese näher zu analysieren. Die mögliche Messungenauigkeit durch die pauschale Zuordnung der ausgewählten Tätigkeitsgruppen zum Niedriglohnsektor wird zum Teil dadurch wieder kompensiert, dass es auch in den anderen, hier ausgeschlossenen Dienstleistungsbereichen, aber auch in der Industrie und Landwirtschaft in geringem Umfang Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte gibt, die unberücksichtigt bleiben.

Gemessen am Durchschnitt zeigt sich für Deutschland folgendes Bild beim Beschäftigtenbesatz in den für Geringqualifizierte vorrangig in Frage kommenden Dienstleistungsbereichen.

Graphik 2.2.3 ¹¹⁰



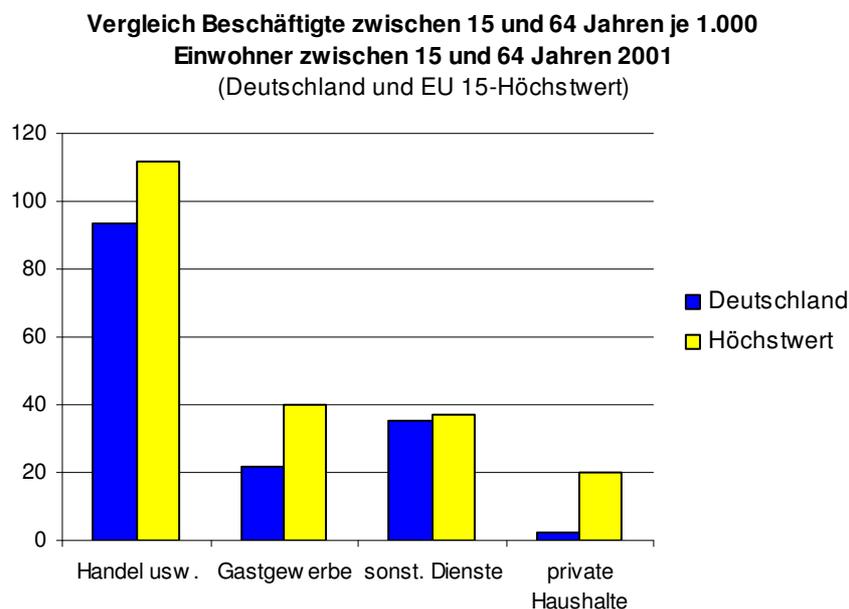
¹⁰⁹ Der Handel wird zusammen mit Instandhaltung und der Reparatur von Kraftfahrzeugen und Gebrauchsgütern erfasst. Der größte Teil der Beschäftigten dürfte allerdings im Handel tätig sein.

¹¹⁰ Eurostat, Datenbank New Cronos, eigene Berechnungen

Während beim Handel kaum Unterschiede bestehen, weist Deutschland gegenüber dem Durchschnitt der EU-Staaten im Bereich des Gastgewerbes und bei den privaten Haushalten einen kleinen Rückstand von jeweils 4 Beschäftigten je 1.000 Einwohner auf. Bei den sonstigen öffentlichen und privaten Dienstleistungen ist der Beschäftigtenbesatz leicht überdurchschnittlich (+ 6). Ein nennenswerter Rückstand gegenüber dem EU-Durchschnitt ist kaum erkennbar.

Die Streuung zwischen den Ländern in den einzelnen Dienstleistungsbereichen ist allerdings beträchtlich. Vergleicht man die deutschen Werte jeweils mit dem EU-Land, das in den einzelnen Dienstleistungsbereichen den höchsten Beschäftigungsbesatz aufweist, wird die Lücke entsprechend größer.

Graphik 2.2.4 ¹¹¹



Im Handel beträgt die Beschäftigungslücke gegenüber den Niederlanden, im Gastgewerbe gegenüber Irland und in den privaten Haushalten gegenüber Portugal jeweils 18 je 1.000 Einwohner. Lediglich bei den sonstigen öffentlichen und persönlichen Dienstleistungen ist die Lücke gegenüber den Höchstwerten in Großbritannien und Schweden mit 2 Beschäftigten je 1.000 Einwohnern vernachlässigbar.

Rein rechnerisch ergibt sich für die im Dienstleistungsbereich vorrangig in Betracht kommenden Tätigkeitsbereichen folgende Beschäftigungslücke.

¹¹¹ Eurostat, Datenbank New Cronos, eigene Berechnungen

Tabelle 2.2.3¹¹²

Rechnerische Beschäftigungslücke bezogen auf den EU-Durchschnitt und den jeweiligen Höchstwert:
Erwerbstätige zwischen 15 und 64 Jahren je Tausend Einwohner zwischen 15 und 64 Jahren

	Beschäftigungsbesatz je 1.000 Einwohner			Beschäftigungslücke absolut	
	Deutschland	Durchschnitt	Höchstwert	gegenüber Durchschnitt	gegenüber Höchstwert
Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen und Gebrauchsgütern	93,8	93,4	111,8	18.937,4	-992.344,0
Gastgewerbe	21,5	25,5	39,9	-220.975,1	-1.010.620,7
Erbringung von sonstigen öffentlichen und persönlichen Dienstleistungen	35,3	29,4	37,3	322.244,2	-107.075,1
Private Haushalte	2,4	6,4	20,1	-220.593,6	-977.191,7
				-100.387,2	-3.087.231,5

Bei einem Vergleich mit dem Durchschnittswert ergibt sich eine geringfügige „Dienstleistungslücke“ von rd. 100.000. Legt man als Vergleichsmaßstab aber den jeweiligen Höchstwert an, so ergibt sich eine rechnerische „Dienstleistungslücke“ von fast 3,1 Mio. Das tatsächliche Potential im Verhältnis zu den anderen EU-Staaten ist zwischen diesen beiden Werten zu vermuten.

Das in der Europäischen Union allgemein anerkannte Ziel ¹¹³, die Beschäftigung an sich zu erhöhen, geht zumindest für Deutschland unmittelbar mit der Aufgabe einher, die Unterbeschäftigung der Geringqualifizierten abzubauen, da diese überproportional von Erwerbslosigkeit betroffenen sind.

Betrachtet man die auf der bisher verwendeten Datenbasis errechenbare Beschäftigungsquote ¹¹⁴ bzw. den Beschäftigtenbesatz je 1.000 Einwohner, fällt auf, dass von den sieben Ländern, die eine höhere Beschäftigungsquote als Deutschland aufweisen, fünf auch einen zum Teil deutlich höheren Beschäftigungsbesatz in den für Geringqualifizierte besonders geeigneten Dienstleistungszweigen aufweisen. Damit liegt die Vermutung nahe, dass trotz unterschiedlicher Wirtschafts- und Beschäftigungsstrukturen eine Korrelation zwischen der allgemeinen Beschäftigungsquote und der Erwerbstätigkeit in Bereichen, in denen vor allem geringqualifizierte Tätigkeiten ausgeübt werden, besteht. Dieser Zusammenhang wird für den OECD-Raum grundsätzlich bestätigt. Die Streuung der sektoralen Beschäftigungsverteilung ist sowohl innerhalb des Dienstleistungssektors als auch auf gesamtwirtschaftlicher Ebene zwischen Mitte der achtziger Jahre und Ende der neunziger Jahre im gesamten OECD-Raum geringer geworden. Die OECD kommt daher zu dem Schluss, dass sich die Beschäftigungsstruktur bei allen nationalen Besonderheiten weitgehend nach einem ähnlichen Muster entwickelt. ¹¹⁵

Gleichzeitig kann man unterstellen, dass bei allen regionalen Besonderheiten schon allein auf Grund der sich angleichenden makroökonomischen Rahmenbedingungen innerhalb der EU-Staaten eine gewisse Konvergenz der Wirtschafts- und auch der Beschäftigungsstrukturen entsteht. Im Umkehr-

¹¹² Eurostat, Datenbank New Cronos, eigene Berechnungen

¹¹³ u.a. Beschluss des Europäischen Rates von Lissabon vom 23. und 24. März 2000

¹¹⁴ In der Europäischen Sozialstatistik als Anteil der Erwerbstätigen an den in Privathaushalten lebenden Bevölkerung definiert; entspricht also der Erwerbstätigenquote

¹¹⁵ OECD [2000], S. 93, 95, 99, 102, 104

schluss ist damit auch zu vermuten, dass eine höhere Erwerbstätigkeit in Deutschland an sich auch zu einem erhöhten Beschäftigtenbesatz in den Zweigen führt, die für den Niedriglohnsektor am ehesten in Frage kommen. Gestützt wird diese Annahme auch durch Konvergenztendenzen innerhalb der OECD-Staaten, wo sich die Differenzen in den vergangenen 15 Jahren deutlich verringert haben ¹¹⁶, so dass ein solcher Zusammenhang für die EU erst recht angenommen werden kann.

Um das Potential abschätzen zu können, bietet sich daher ein Vergleich mit den sieben EU-Staaten an, deren Gesamtbeschäftigungsquote über der Deutschlands liegt.

Eine gewisse Verzerrung der Ergebnisse kann dadurch entstehen, dass bei der Zuordnung der Beschäftigten zu den Tätigkeiten im Rahmen der Arbeitskräftebefragung der LFS keine Arbeitszeiten berücksichtigt werden. In den ausgewählten sieben Ländern schwankte der Anteil der Teilzeitbeschäftigten an den Gesamtbeschäftigten im Jahre 2001 erheblich. Während die Teilzeitquote von Dänemark (20,1 %), Österreich (17,2 %), Schweden (22,8 %) und Großbritannien (24,8 %) etwa dem deutschen Niveau (20,3 %) entspricht, weichen die Teilzeitquoten von Finnland (12,0 %) und Portugal (11,1 %) sowie der Niederlanden (42,2 %) erheblich nach unten bzw. oben ab.¹¹⁷ Daraus ergibt sich, dass zumindest für die drei letzten Länder bei einer Berücksichtigung der tatsächlichen Arbeitsvolumen ein anderes Bild entstehen könnte. Da aber alle sieben Länder gemeinsam betrachtet werden und sich Deutschland mit seiner Teilzeitquote etwa im Mittelfeld bewegt, dürfte diese Fehlerquelle keine großen Auswirkungen haben, zumal es sich bei den „Extremen“ um kleinere Länder handelt, so dass deren Gewicht in der Durchschnittsbetrachtung gering ist.

¹¹⁶ OECD [2000], S. 95

¹¹⁷ Eurostat, Datenbank New Cronos

Tabelle 2.2.4¹¹⁸

Rechnerische Beschäftigungslücke bezogen auf die EU-Staaten mit einer Beschäftigungsquote, die über der deutschen liegt: Erwerbstätige zwischen 15 und 64 Jahren je Tausend Einwohner zwischen 15 und 64 Jahren

	Beschäftigte je 1.000 Einwohner	Handel usw.		Gastgewerbe		sonst. öffentliche und persönliche Dienstleistungen		Private Haushalte		Summe Beschäftigte absolut in Tausend	Summe Beschäftigten je 1.000 EW ¹¹⁹
		absolut	je 1.000 EW	absolut	je 1.000 EW	absolut	je 1.000 EW	absolut	je 1.000 EW		
Deutschland	657	5.156	94	1.184	22	1.942	35	131	2	8.413	153
Dänemark	759	374	106	65	18	126	36	0	0	565	160
Niederlande	741	1.207	112	287	27	350	32	0	0	1.843	171
Schweden	711	494	87	114	20	213	37	0	0	821	144
Großbritannien	716	4.139	107	1.147	30	1.435	37	107	3	6.828	177
Portugal	688	728	107	251	37	138	20	137	20	1.255	184
Finnland	691	286	83	82	24	126	36	4	1	498	144
Österreich	678	589	109	197	37	154	28	12	2	951	176
Summe Beschäftigte ohne D in 1.000										12.760	
Summe EW ohne D in 1.000										74.200	
Summe Beschäftigte je 1.000 EW ohne D										172	
Beschäftigungslücke je 1.000 EW										-19	
rechnerische absolute Beschäftigungslücke										-1.045.112	

Gegenüber den sieben EU-Staaten mit einer höheren Beschäftigungsquote weist Deutschland eine rechnerische Beschäftigungslücke für Geringqualifizierte von etwa 1 Mio. auf. Das rechnerische Nachfragepotential für Geringqualifizierte bleibt auch nahezu unverändert¹²⁰, wenn man nur die vier Länder betrachtet, deren Beschäftigungsquote die „Lissabon-Zielmarke“ von 70 % bereits heute überschreitet.

Anders ausgedrückt: Erhöht Deutschland seine Beschäftigung auf das Niveau der derzeit führenden EU-Staaten, ist damit auf der Grundlage eines Strukturvergleiches mit zusätzlichen Beschäftigungspotentialen auf der Nachfrageseite für Geringqualifizierte von rd. 1 Mio. zu rechnen. Natürlich ist diese Argumentation etwas verkürzt, weil die Erhöhung der Beschäftigungsquote und die Steigerung der Beschäftigung Geringqualifizierter im Grunde zwei Seiten einer Medaille sind, d.h. der Abbau der gravierenden Unterbeschäftigung Geringqualifizierter ist eine wichtige Voraussetzung für die Erhöhung der Beschäftigungsquote und nicht nur ihre Folge.

¹¹⁸ Eurostat, Datenbank New Cronos, eigene Berechnungen

¹¹⁹ Einwohner zwischen 15 und 64 Jahren

¹²⁰ 1.037.212

2.2.4 Strukturvergleich mit den USA

2.2.4.1 Einordnung des Strukturvergleichs mit den USA

Als Vergleichmaßstab für mögliche Beschäftigungspotentiale im Niedriglohnssektor wird häufig auf die USA verwiesen, da sie im Hinblick auf die Verbreitung von Dienstleistungen als am weitesten fortgeschritten gilt. Während sich bei rein sektoraler Betrachtung die Zahl der Beschäftigten im Dienstleistungsbereich in Deutschland von 1970 bis 2001 um 12,7 Mio. erhöhte, stieg diese Zahl in den USA im gleichen Zeitraum um 53,5 Mio.¹²¹ Auch wenn man die unterschiedliche Bevölkerungszahl berücksichtigt, weist die USA eine beeindruckende Beschäftigungsbilanz auf.

Auf der Grundlage eines reinen Sektorenvergleiches lag Deutschland 2001 mit einem Beschäftigtenanteil im Dienstleistungssektor an den Erwerbspersonen insgesamt mit 59,1 % gegenüber den USA mit 70,9 % (2000) deutlich zurück.¹²² Während in Deutschland 28,8 % der Bevölkerung¹²³ im Dienstleistungssektor tätig ist, liegt dieser Wert in den USA bei 36,1 %. Bezogen auf 1.000 Einwohner waren in Deutschland 289 und in den USA 361 Personen im Dienstleistungssektor beschäftigt.

Eine plausible Potentialbestimmung auf einer so hohen Aggregationsebene ist allerdings wegen der bereits erwähnten erheblichen statistischen Probleme (unterschiedliche Erfassungsmethoden und unterschiedlicher Outsourcinggrad) wenig sinnvoll.

Hinzu kommt, dass ein Strukturvergleich mit den USA im Unterschied zu einem Vergleich mit den europäischen Nachbarstaaten auch inhaltlich eher problematisch ist, weil die gesellschaftliche Entwicklung sehr verschiedenen ökonomischen, sozialen, kulturellen und institutionellen Traditionen folgt. Entsprechend finden die gewachsenen gesellschaftlichen Strukturen in Europa und Nordamerika auch ihren Niederschlag in einer unterschiedlichen Beschäftigungsstruktur. Selbst wenn man also auf Grund von Dichtekennziffern zu einer plausiblen Bestimmung einer rechnerischen Beschäftigungslücke für Geringqualifizierte kommt, muss diese differenziert betrachtet werden, da die amerikanische Beschäftigungsentwicklung für Deutschland nicht ohne weiteres nachvollzogen werden kann. Eine einfache Übertragung der Entwicklungsmuster eines Wirtschaftssystems mit relativ reiner Marktverfassung auf ein System mit einer eher wohlfahrtsstaatlichen und korporatistischen Politiktradition ist nur bedingt möglich.

Gleichwohl kann die Analyse der unterschiedlichen Beschäftigungsperformance im deutschen und amerikanischen Dienstleistungssektor durchaus auch Hinweise dafür geben, wie groß das unerschlossene nachfrageseitige Beschäftigungspotential für Geringqualifizierte in Deutschland ist.

¹²¹ Statistisches Bundesamt [2001] und aktuelle Angaben des Statistisches Bundesamt

¹²² ebenda

¹²³ Einwohnerzahl Stand 2000

2.2.4.2 Vorliegende Studien

Für den Vergleich mit den USA liegen keine unmittelbar vergleichbaren Daten einer Analyse vor, wie sie die europäische Haushaltsbefragung (LFS) bietet. In der jüngeren Vergangenheit wurden aber eine ganze Reihe von empirischen Analysen zur „Dienstleistungslücke“ vorgenommen, die allerdings zum Teil zu völlig gegensätzlichen Ergebnissen kamen.

So kommt das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW)¹²⁴ auf der Grundlage eines Vergleichs auf Basis von OECD-Daten zu dem Ergebnis, dass für Deutschland im Vergleich zu den USA ein Beschäftigungspotential für Einfachdienste von etwa 3,8 Mio. besteht.

Da der Vergleich auf einer sektoralen, also unternehmensbasierten Ebene erfolgt, vernachlässigt die Studie allerdings den unterschiedlichen Grad der vertikalen Arbeitsteilung, d.h. den unterschiedlichen Grad des Outcourcing von Dienstleistungen in beiden Ländern. Darüber hinaus wird bei dem Vergleich vernachlässigt, dass Deutschland traditionell einen höheren Industrieanteil hat, der auch Ausdruck einer ökonomischen, sozialen, kulturellen und institutionellen Eigenart ist, die nicht dem „Normalmuster“ der amerikanischen Verhältnisse entspricht.¹²⁵ Hinzu kommt, dass die Studie die zu diesem Zeitpunkt untererfassten geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse und den Aspekt der Schattenwirtschaft vernachlässigt.

Im Unterschied zum IW kommt das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung in Berlin (DIW)¹²⁶ auf der Grundlage funktional orientierter Analysen zu dem Ergebnis, dass keine signifikante Dienstleistungslücke zwischen Deutschland und den USA erkennbar ist. Gemessen am Anteil der Erwerbstätigen, die in beiden Ländern Dienstleistungstätigkeiten ausüben, ist auf der Grundlage der am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung entwickelten Klassifikation der Dienstleistungsanteil nahezu gleich. Die Berechnungen erfolgten für Deutschland auf der Basis des SOEP¹²⁷ und für die USA auf der Basis des CPS.¹²⁸

Während in der funktionsbezogenen Analyse des DIW der „Outcourcingeffekt“ weitgehend berücksichtigt wird, werden die Auswirkungen der unterschiedlichen Teilzeitbeschäftigung und die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse vernachlässigt. Da der Teilzeitanteil und die Anteil an kleinen Beschäftigungsverhältnissen in Deutschland wesentlich geringer ist, sind die Berechnungen auf Basis von Vollzeitstellen damit unpräzise.

Auch das Institut für Wirtschaftsforschung München (Ifo) kommt zu dem Ergebnis, dass zumindest bei den unternehmensbezogenen Dienstleistungen kein Rückstand zu den USA besteht und eine

¹²⁴ Klös [1997]

¹²⁵ Gries, Birk, [1999]

¹²⁶ Haisken-De New et al. [1996; 1997; 1998]

¹²⁷ SOEP: Jährliche repräsentative Wiederholungsbefragung von über 13.000 Haushalten u.a. zur beruflichen Tätigkeit

¹²⁸ Current Population Surveys. Monatliche Wiederholungsbefragung zu arbeitsmarktrelevanten Fragen mit etwa 16.000 Beobachtungen (US Census Bureau).

Dienstleistungslücke nur dann errechenbar ist, wenn ein sehr weiter Dienstleistungsbegriff gewählt wird.¹²⁹

Die Untersuchungen der Hochschule Harz in Wernigerode haben auf der Grundlage der gleichen Datenquellen, wie sie das DIW verwendet, zu anderen Ergebnissen geführt.¹³⁰ Im Unterschied zum DIW wurden auch die Arbeitszeiten in die Analyse einbezogen. Auch das Klassifikationsschema weicht von dem im DIW verwendeten ab und orientiert sich an der beim CPS angewandten Struktur. Auf der Grundlage einer Untersuchung des Beschäftigtenbesatzes wird eine gesamtwirtschaftliche Erwerbslücke ermittelt, die ausschließlich vom Dienstleistungsbereich erzeugt wird. Dabei konzentriert sich die Dienstleistungslücke auf höherwertige Dienste (Ingenieure, Manager, Wissenschaftler). Aber auch bei den einfachen Diensten ist eine deutliche Lücke erkennbar. Greift man die für Geringqualifizierte am ehesten geeigneten Bereiche heraus, ergibt sich folgendes Bild.

Tabelle 2.2.5¹³¹

Beschäftigtenbesatz einfache Dienstleistungstätigkeiten Deutschland USA (1996)

	Deutschland Erwerbstätige je 1.000 Einwohner	USA Erwerbstätige je 1.000 Einwohner	Differenz Erwerbstätige je 1.000 Einwohner	absolute Differenz
Verkauf	41,9	62,6	-20,7	-1.697.651,8
Haushaltsbezogene Dienste	55,6	66,4	-10,8	-885.731,3
sonstige gesellschafts- orientierte Dienste	10,8	23,4	-12,6	-1.033.353,2
Hilfsdienste bei produkti- onsorientierten Diensten	38,8	67,9	-29,1	-2.386.553,9
				-6.003.290,3

Die rechnerische Lücke von etwa 6 Mio. Beschäftigten in den betrachteten Dienstleistungsbereichen erscheint aber unrealistisch hoch. Mit der Verwendung verschiedener Datenbasen (SOEP und CPS) sind offenbar erhebliche Messprobleme verbunden, die einen quantitativen Vergleich erschweren. Dies gilt zum einen für die Klassifikation der Tätigkeiten, zum anderen aber vor allem für die Einbeziehung der bis zur Neuregelung nur sehr fehlerhaft erfassten geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse¹³² sowie für die Bewertung der unterschiedlichen Teilzeitgrade. Unabhängig von der unrealistischen Höhe der Beschäftigungslücke bleibt der eindeutige Hinweis darauf, dass eine Beschäftigungslücke im Bereich der einfachen Dienste gegenüber den USA besteht.

Dies wird grundsätzlich auch von der OECD bestätigt. Der Beschäftigungsvorsprung der USA gegenüber dem EU-Durchschnitt ist weitgehend auf die höheren Beschäftigungsanteile der Produzentendienstleistungen und des Hotel- und Gaststättengewerbes, also eines Bereiches, der vor allem auch Geringqualifizierten Beschäftigungsmöglichkeiten bietet, zurückzuführen.¹³³

¹²⁹ Hofmann, Ochel, Wilhelm [1999]

¹³⁰ Cornetz, Schäfer [1998; 1999]

¹³¹ Cornetz, Schäfer [1998], Tabelle S. 424 (eigene Berechnungen aus Tabelle), Bevölkerung Deutschland 1996

¹³² Für 1999 hat z.B. der Mikrozensus 2,472 Mio. geringfügige Beschäftigungsverhältnisse ausgewiesen, während auf SOEP-Basis 4,1 und auf Basis einer ISG-Erhebung 5,1 Mio. Personen geringfügig beschäftigt waren.

¹³³ OECD [2000], S. 122

Zu ähnlichen Ergebnissen kommen auch Untersuchungen, die an der Universität Paderborn¹³⁴ und am Soziologischen Forschungsinstitut Göttingen¹³⁵ angestellt wurden, wobei in ersterer weniger die einfachen Dienste, sondern vor allem die Finanzdienstleistungen als unterentwickelt herausgestellt wurden.¹³⁶ Das Soziologische Forschungsinstitut Göttingen wiederum kommt zu dem Ergebnis, dass gerade im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen am ehesten eine Lücke besteht und sich der Abstand des westdeutschen Dienstleistungssektor gegenüber den USA seit 1993 wieder vergrößert hat. Untersuchungen des IAB kommen zu dem Ergebnis, dass im Dienstleistungsbereich bei gleicher Erwerbstätigendichte eine Beschäftigungslücke von 7,4 Mio. besteht.¹³⁷ Allerdings bleibt bei der Gegenüberstellung die unterschiedliche Arbeitszeitstruktur unberücksichtigt.

Ein im Auftrag der Europäischen Kommission erstellte Studie¹³⁸ untersuchte die unterschiedliche Entwicklung der Beschäftigung und des Dienstleistungssektors auf der Basis eines besonderen Datensatzes, der Comparable-German-American-Struktural Database (CGAS).¹³⁹ Der Unterschied zwischen den Beschäftigungsquoten hat sich danach erst seit 1970 herausgebildet. Dieser Unterschied ist auf das unterschiedliche Beschäftigungswachstum im Dienstleistungssektor zurückzuführen. In den USA sind 54 % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in Dienstleistungsunternehmen beschäftigt, in Deutschland jedoch nur 37 %.¹⁴⁰ Die unterschiedlichen Beschäftigungsanteile in den Dienstleistungsbranchen und Dienstleistungsberufen innerhalb der Wirtschaftszweige sind kein statistischer Artefakt, sondern eine reale Erscheinung. Die vom DIW vertretene Meßfehlerhypothese wird damit als widerlegt betrachtet. Die strukturelle Entwicklung des Dienstleistungssektors bietet, bezogen auf den Niedriglohnsektor, ein differenziertes Bild, da in den expandierenden Wachstumsbranchen sowohl Niedriglöhne als auch überdurchschnittliche Löhne gezahlt werden. Von den für Geringqualifizierte besonders in Frage kommenden Zweigen zeigen sich die größten Differenzen im Bereich Essen, Trinken, Pflege (-12 %), im aggregierten Einzelhandel (-12 %) und im Großhandel (-5,5 %). Als Hauptursache für die unterschiedliche Entwicklung der Wirtschafts- und Beschäftigungsstruktur wird der unterschiedliche Grad der Gesamtbeschäftigung herausgearbeitet. Da die Amerikaner mehr arbeiten als die Europäer (weniger Urlaub, mehr geleistete Stunden) werden in größerem Umfang arbeitsintensive Verbraucherdienstleistungen in Anspruch genommen.

Diese These wird grundsätzlich auch von der OECD bestätigt. Während früher das Beschäftigungswachstum im Dienstleistungsbereich vor allem auf die Kombination von schwachem Produktivitäts-

¹³⁴ Gries, Birk [1999]

¹³⁵ Klee [2002] S. 20 f.

¹³⁶ Gries, Birk [1999] S. 304

¹³⁷ Hoffmann, Walwei [1999]

¹³⁸ Freemann, Schettkat [2001]

¹³⁹ Klassifizierung der Beschäftigten beider Ländern für den Zeitraum 1970 bis 1995 auf der Grundlage des CPS für die USA und des Mikrozensus und der Beschäftigtenstatistik für Deutschland.

¹⁴⁰ Die Differenz von 17 Prozentpunkten scheint allerdings sehr hoch zu sein. Ein Vergleich auf hochaggregierter sektoraler Basis für 2001 weist lediglich eine Differenz von 11,2 % aus, obwohl dabei der geringere Quotientingrad in Deutschland unberücksichtigt bleibt. Andererseits bleibt das unterschiedliche Arbeitsvolumen je Beschäftigten unberücksichtigt.

zuwachs und konstantem Produktionsanteil zurückzuführen war (Produktivitäts-Bias, siehe auch 2.2.1) spielen heute Nachfrageverlagerungen eine größere Rolle¹⁴¹, die wiederum vor allem durch ein höheres Pro-Kopf-BIP bedingt sind (Nachfrage-Bias, siehe auch 2.2.1). Ein einheitlicher signifikanter Zusammenhang zwischen einer höheren Gesamtbeschäftigung und der Beschäftigung im Dienstleistungsbereich wird allerdings nicht gesehen. Auf der Grundlage verschiedener Regressionsanalysen wurde deutlich, dass länderspezifisch sehr unterschiedliche Korrelationen zwischen Gesamtbeschäftigung und der Beschäftigung in einzelnen Dienstleistungsbereichen bestehen.

Die unterschiedlichen Nachfragestrukturen werden auch im IAB als eine wichtige Ursache für den höheren Anteil einfacher Dienstleistungen in den USA gesehen. In den USA besteht ein großer binnenmarktorientierter Dienstleistungssektor mit einer niedrigen Produktivität, der kaum dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt ist. Die hohe Lohnspreizung führt auf der einen Seite zu einem Angebot „billiger“ einfacher Dienste, die auf der anderen Seite durch eine große Zahl von Besserverdienenden in großem Umfang nachgefragt wird.¹⁴²

2.2.4.2 Nachfragepotential im Vergleich zu den USA

Die vorliegenden Untersuchungen zur Frage einer möglichen Dienstleistungslücke auf der Grundlage von Strukturvergleichen führen zu uneinheitlichen Ergebnissen und lassen daher kein klares Bild zu. Auch wenn über das Ausmaß und die Struktur der Dienstleistungslücke auf Grund des Mangels an adäquaten, international vergleichbaren Daten Uneinigkeit besteht, wird überwiegend jedoch grundsätzlich festgestellt, dass eine signifikante Dienstleistungslücke zwischen den USA und Deutschland besteht.

Jenseits der jüngsten Veröffentlichungen bietet ein harmonisierter Vergleich von Daten der LFS¹⁴³ für Deutschland und der CPS¹⁴⁴ für die USA einen Anhaltspunkt für das quantitative Ausmaß der bestehenden Beschäftigungslücke zwischen beiden Ländern. Damit folgt der Vergleich einem ähnlichen Muster, wie die im Abschnitt 2.2.3 vorgenommene Strukturanalyse innerhalb der EU, auch wenn hier verschiedene Datenquellen miteinander kombiniert werden und somit die Messfehler möglicherweise größer sind. Wegen der unterschiedlichen Datenbasen sind auch die Klassifikationsmerkmale nicht identisch.

Dies gilt zum einen für die Gegenüberstellung der Daten aus der LFS und der CPS und zum anderen für die verwendete Bezugsbasis. Für die Bestimmung der Dichtekennziffern wurden als Bezugsgrößen (Bevölkerung, Gesamtbeschäftigung) Werte des jeweiligen Jahres gewählt, die außerhalb der LFS bzw. CPS erfasst wurden.¹⁴⁵ Eine Gegenrechnung der Beschäftigungsanteile in rein sektoraler Be-

¹⁴¹ OECD [2000], S. 111

¹⁴² Karr [1997], S. 597

¹⁴³ zur LFS siehe auch Abschnitt 2.2.3.1

¹⁴⁴ zur CPS siehe auch Abschnitt 2.2.4.2

¹⁴⁵ Statistisches Bundesamt [2001], (OECD und Eurostat)

trachtung auf hoher Aggregationsebene (Landwirtschaft, Industrie, Dienstleistungen) zeigt aber, dass die Abweichungen, die durch die Verwendung unterschiedlicher Datenbasen bedingt sind, gering ausfallen und daher vernachlässigt werden können.

Da mit der LFS prinzipiell auch Schwarzarbeit erfasst wird, können Verzerrungen vernachlässigt werden, die durch den deutlich höheren Anteil der Schattenwirtschaft in Deutschland (2001 16,3 %) im Vergleich zu den USA (2001 8,7 %) entstehen.¹⁴⁶ Problematisch ist allerdings, dass im Rahmen der LFS keine Arbeitszeiten erfasst werden, so dass sich hinter den ausgewiesenen Beschäftigten möglicherweise unterschiedliche Arbeitsvolumina verbergen. So betrug der Anteil der geringfügige Beschäftigten in Deutschland 1996 11,2 % und in den USA 4,7 %.¹⁴⁷

Tabelle 2.2.6¹⁴⁸

Vergleich auf der Grundlage Beschäftigtenbesatzes nach Tätigkeitsbereichen Deutschland (1998) und USA (1997)

	Deutschland Anteil an Gesamtbe- schäftigung	Beschäftigte je 1.000 Einwohner	USA Anteil an Gesamtbe- schäftigung	Beschäftigte je 1.000 Einwohner	Differenz Beschäfti- gungsdich- te	absolute Be- schäftigungslü- cke D-USA
Bevölkerung (1.000)		82.029		267.744		
Gesamtbeschäftigung (1.000)		35.715		129.558		
Landwirtschaft	2,78	12,1	2,57	12,4	-0,3	-27.228,4
Industrie	34,80	151,5	23,92	115,7	35,8	2.934.298,5
Dienstleistungen	62,42	271,8	73,9	357,4	-85,6	-7.019.841,2
Distributive Dienste	19,74	85,9	22,16	107,2	-21,3	-1.745.786,9
Kommunikation	1,54	6,7	1,6	7,8	-1,1	-93.012,6
Transport	3,86	16,8	3,9	19,0	-2,2	-177.359,4
Handel und Reparatur	14,34	62,4	16,6	80,4	-18,0	-1.475.414,9
Personaldienste	7,02	30,6	11,6	56,2	-25,7	-2.105.112,2
Hotel und Gaststätten	3,16	13,8	6,89	33,3	-19,6	-1.606.241,0
Erholung und Kultur	1,48	6,4	2,43	11,8	-5,3	-435.953,4
sonstige Personaldienste	2,39	10,4	2,3	11,1	-0,7	-59.346,3
Produktionsdienste	10,80	47,0	15,14	73,3	-26,2	-2.152.272,3
Banken	2,55	11,1	2,84	13,7	-2,6	-216.543,5
Versicherungen	1,01	4,4	1,89	9,1	-4,7	-389.472,7
Grundbesitz	0,74	3,2	2,03	9,8	-6,6	-541.473,2
Computer	0,74	3,2	1,22	5,9	-2,7	-219.961,3
sonstige Produktionsdienste	5,76	25,1	7,16	34,6	-9,6	-784.821,6
Soziale Dienste	24,85	108,2	24,73	119,7	-11,5	-940.855,8
Öffentlicher Dienst	8,55	37,2	4,46	21,6	15,6	1.283.332,9
Bildung	5,54	24,1	7,7	37,3	-13,1	-1.077.735,8
Pflege und Gesundheit	9,54	41,5	11,49	55,6	-14,1	-1.153.493,5
sonstige soziale Dienste	1,23	5,4	1,08	5,2	0,1	10.612,1
						Gesamtwirtschaftliche Beschäftigungslücke -4.112.771,0
						Lücke Dienstleistungen gesamt -7.019.841,2
						Lücke einfache Dienstleistungen -3.743.702,9

¹⁴⁶ Schneider, F. [2001, 2002]

¹⁴⁷ Haisken-De New et al. [1998], S. 627, Hofmann, Ochel, Wilhelm [1999], S. 38

¹⁴⁸ Anxo, Storrie [2000], Statistisches Bundesamt [2001] und eigene Berechnungen

Auf der Grundlage des unterschiedlichen Beschäftigtenbesatzes im Verhältnis zur jeweiligen Gesamtbevölkerung besteht, bezogen auf den Dienstleistungssektor, eine rechnerische Beschäftigungslücke von rd. 7 Mio. Auf Grund des höheren deutschen Beschäftigungsbesatzes in der Industrie (2,9 Mio.) reduziert sich die rechnerische gesamtwirtschaftliche Beschäftigungslücke auf etwa 4,1 Mio.

Für die nachfrageseitige Potentialschätzung sollen aber nur die für den beruflichen Einstieg von Geringqualifizierte vorrangig geeigneten Dienstleistungszweige betrachtet werden, auch wenn hier die bereits im Abschnitt 2.2.3.2 beschriebenen Mängel bestehen. Dazu gehören in der vorliegenden Gliederung aus dem Bereich der distributiven Dienste der Transport und der Handel, der gesamte Bereich der personenbezogenen Dienste sowie aus dem Bereich der sozialen Dienste die sonstigen sozialen Dienste. Mit Ausnahme der sonstigen sozialen Dienste bestehen in allen ausgewählten Bereichen Beschäftigungslücken, wobei die mit Abstand größte im Bereich Hotel- und Gaststättenwesen erkennbar ist (1,6 Mio.). Dieser Befund deckt sich auch mit den Berechnungen der OECD.¹⁴⁹

Insgesamt beläuft sich die rechnerische Beschäftigungslücke zwischen den USA und Deutschland in den für Geringqualifizierte besonders in Frage kommenden Tätigkeitsbereichen des Dienstleistungssektors auf etwa 3,7 Mio. Dieser Wert deckt sich in seiner Größenordnung etwa mit den Berechnungen des IAB für 1998 auf der Grundlage des Mikrozensus für Deutschland und des CPS für die USA. Die rechnerische absolute Beschäftigungslücke beträgt dort für die Bereiche Handel sowie die haushaltsbezogenen Dienste etwa 3,4 Mio.¹⁵⁰. Die Differenz erklärt sich möglicherweise aus der Tatsache, dass die Arbeitszeit im Mikrozensus im Unterschied zur LFS mit erfasst wird und die Verzerrungen daher geringer sind.

Die Berechnungen zeigen auch, dass ein großer Teil der Beschäftigungslücke im Dienstleistungssektor gegenüber den USA nicht auf den klassischen Niedriglohnsektor, sondern auf Bereiche entfällt, in denen tendenziell höhere Qualifikationen erforderlich sind. Dies gilt insbesondere für den Bereich der produktionsbezogenen Dienste (2,2 Mio.). Dieser Befund steht im Einklang mit den Ergebnissen verschiedener im Abschnitt 2.2.4.2 erwähnten Studien.¹⁵¹

2.2.5 Zusammenfassung

Für die Schätzung des nachfrageseitigen Potentials für die Beschäftigung Geringqualifizierter bietet sich eine nähere Untersuchung der Dienstleistungssektors an, da dieser Bereich in den letzten 30 Jahren die vorrangige, in vielen Ländern per Saldo sogar die einzige Quelle für neue Beschäftigung war und davon auszugehen ist, dass der Tertiarisierungsprozess auch in Zukunft weiter anhalten wird.

¹⁴⁹ OECD [2000], S. 122

¹⁵⁰ Hoffmann, Walwei [1999], S. 4

¹⁵¹ Klös [1997], Cornetz, Schäfer [1998], Gries, Birk [1999], Hoffmann, Walwei [1999], OECD [2000], Freeman, Schettkat [2001]

Auch wenn es falsch ist, den Dienstleistungssektor als Ganzes vorrangig dem Niedriglohnssektor zuzuordnen, bietet die Entwicklung des Dienstleistungssektors in hochentwickelten Volkswirtschaften die Möglichkeit zur Schaffung zahlreicher Arbeitsplätze für Geringqualifizierte. Der berufliche (Wieder-)Einstieg könnte vor allem über einfache Tätigkeiten im Bereich der haushalts-, freizeit- und gesellschaftsbezogenen Dienste erfolgen.

Rückschlüsse auf nachfrageseitige Beschäftigungspotentiale werden häufig auf der Grundlage von Vergleichen der Beschäftigungsstruktur (Anteile und Dichte) mit anderen Ländern gezogen. Ein einfacher sektoraler, also unternehmensbasierter Vergleich liefert wegen der sehr unterschiedlichen Wirtschaftsstrukturen (Fertigungstiefe, Outsourcing) keine belastbaren Ergebnisse. Ein aussagefähiger funktionaler Vergleich auf der Basis disaggregierter Daten erweist sich allerdings als problematisch, da adäquate, international vergleichbare Daten zur Beschäftigung im Dienstleistungsbereich zum Teil fehlen.

Für einen sinnvollen Vergleich der Beschäftigungsstrukturen bieten sich an erster Stelle die ökonomisch und politisch eng verbundenen Mitgliedstaaten der EU an. Mit der einheitlichen europäischen Haushaltsbefragung der Arbeitskräfteerhebung (Labour force survey - LFS) ist zudem ein Datenbestand verfügbar, der einen plausiblen Vergleich der Beschäftigungsstrukturen grundsätzlich zulässt.

Als Maßstab für den Vergleich bieten sich vor allem die EU-Staaten an, die eine höhere Beschäftigungsquote/Erwerbstätigenquote aufweisen. Unterstellt wird dabei, dass eine gewisse Korrelation zwischen der allgemeinen Beschäftigungsquote und der Erwerbstätigkeit in Bereichen, in denen viele Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte vermutet werden können, besteht (Konvergenztendenzen in der Entwicklung der Beschäftigungsstrukturen).

Ein Vergleich des Beschäftigtenbesatzes in den Dienstleistungsbereichen, die für den beruflichen Einstieg Geringqualifizierter besonders geeignet erscheinen, zeigt, dass die rechnerische Beschäftigungslücke dort gegenüber den sieben EU-Staaten mit einer höheren Gesamtbeschäftigungsquote im Jahre 2001 etwa 1 Mio. betragen hat. Erhöht Deutschland seine Beschäftigung auf das Niveau der derzeit führenden EU-Staaten, könnten so etwa 1 Mio. neuer Stellen für Geringqualifizierte entstehen. Oder anders ausgedrückt: Das Ziel gemeinsame Ziel der EU-Mitgliedstaaten, die Beschäftigungsquote zu erhöhen, führt zumindest für Deutschland maßgeblich über den Weg der Erschließung zusätzlicher Beschäftigungspotentiale für Geringqualifizierte.

Neben den Staaten der EU bietet sich als Vergleichsmaßstab für die Analyse möglicher Beschäftigungspotentiale auch die USA an, da sie im Hinblick auf die Verbreitung von Dienstleistungen als am weitesten fortgeschritten gilt. Auch wenn der Vergleich mit den USA wegen der sehr unterschiedlichen gesellschaftlichen Strukturen und der damit verbundenen verschiedenen Marktverfassungen (relativ reine versus wohlfahrtsstaatlich, korporatistisch orientierte Marktverfassung) nur bedingt aussagefähig ist, kann die Analyse der unterschiedlichen Beschäftigungsstruktur und -entwicklung mögliche Hinweise für unerschlossen Potentiale bieten.

Im Unterschied zur EU liegen für den Vergleich mit den USA allerdings keine unmittelbar vergleichbaren Daten vor. So ist es auch wenig verwunderlich, dass die zahlreichen vorliegenden Untersuchungen zu uneinheitlichen Ergebnissen führen und kein klares Bild zulassen. Auch wenn über das Ausmaß und die Struktur der Dienstleistungslücke auf Grund des Mangels an adäquaten, international vergleichbaren Daten Uneinigkeit besteht, wird überwiegend jedoch grundsätzlich festgestellt, dass eine signifikante Dienstleistungslücke zwischen den USA und Deutschland besteht.

Ein harmonisierter Vergleich von Daten der LFS für Deutschland und der CPS für die USA bietet einen Anhaltspunkt für das quantitative Ausmaß der bestehenden Beschäftigungslücke zwischen beiden Ländern. Bezogen auf die für Geringqualifizierte besonders in Frage kommenden Dienstleistungsbereiche ergibt sich für die Jahre 1997/1998 eine rechnerische Beschäftigungslücke von etwa 3,7 Mio.

Die Spanne der rechnerischen nachfrageseitigen Beschäftigungslücke beläuft sich zwischen 1 Mio. im Vergleich zu den EU-Staaten mit höherer Erwerbstätigenquote und 3,7 Mio. im Vergleich zu den USA. Wegen der größeren Nähe zu den europäischen Volkswirtschaften und wegen der vergleichbaren statistischen Datengrundlage kommt für die arbeitsnachfrageseitige Potentialschätzung eher eine Orientierung an dem Wert von 1 Mio. in Frage.

2.3 Zusammenfassung

Während das arbeitsangebotsseitige Potential an Personen, die aktiv oder zumindest latent eine Arbeit suchen und für die in erster Linie ein beruflicher Einstieg im Niedriglohnsektor in Frage kommt, zumindest rechnerisch einigermaßen genau bestimmen lässt, bestehen auf der Arbeitsnachfrageseite große Unsicherheiten.

Für die Bestimmung des Arbeitsangebotspotentials wurden zur qualitativen Abgrenzung die Kriterien fehlende formale berufliche Ausbildung und für die registrierten Arbeitslosen zusätzlich die Dauer der Arbeitslosigkeit herangezogen.

Das arbeitsangebotsseitige Potential an Geringqualifizierten wird auf insgesamt 3,03 Mio. geschätzt, darunter 2,26 Mio. registrierte Arbeitslose, 0,61 Mio. Menschen, die sich in der Stillen Reserve befinden und 0,16 Mio. Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Da bei der Stillen Reserve und den Teilnehmern an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen eher vorsichtig gerechnet wurde, kann man also von gut 3 Mio. Geringqualifizierten ausgehen, die mehr oder weniger aktiv einen Arbeitsplatz suchen.

Unter den mengenmäßig in der Potentialschätzung bereits enthaltenen Empfängern von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt im erwerbsfähigen Alter bestehen nach den getroffenen Annahmen für etwa 0,8 Mio. Geringqualifizierte keine sozialen Hinderungsgründe zur Arbeitsaufnahme.

Auf der Arbeitsnachfrageseite werden Beschäftigungspotentiale vor allem im Bereich der Dienstleistungen vermutet, da dort per Saldo auch in Zukunft das höchste Beschäftigungswachstum zu erwarten ist und die Möglichkeiten für Geringqualifizierte zum beruflichen Einstieg in einigen Teilbereichen des Dienstleistungssektors (haushalts-, freizeit- und gesellschaftsbezogene Dienste) am größten sind.

Ein Vergleich der Beschäftigungsstrukturen zwischen Deutschland und anderen hochentwickelten Volkswirtschaften führt auf Grund unterschiedlicher traditioneller Entwicklungsmuster, aber auch auf Grund besonderer Probleme beim Vergleich der Daten nur zu begrenzt aussagefähigen Ergebnissen. Dennoch zeigt sich, dass in Deutschland gegenüber Ländern, die generell eine bessere Beschäftigungsperformance aufweisen, auch bei den einfachen Dienstleistungen einen signifikanten Rückstand besteht.

Bei einer Betrachtung der sieben EU-Staaten, die eine höhere Beschäftigungsquote/Erwerbstätigenquote aufweisen als Deutschland, ergibt sich für die Dienstleistungsbereiche, in denen der berufliche Einstieg für Geringqualifizierte am ehesten möglich erscheint, auf der Basis des Beschäftigtenbesatzes (Dichte) eine rechnerische Lücke von etwa 1 Mio.

Ein Vergleich mit den USA, die im Dienstleistungsbereich als besonders erfolgreich gelten, ist auf Grund fehlender vergleichbarer Daten besonders schwierig. Auch wenn vorliegende Untersuchungen aus diesem Grund zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen kommen, wird überwiegend das Bestehen einer „Dienstleistungslücke“ festgestellt. Auf der Grundlage einigermaßen vergleichbarer und harmonisierter Mikrodaten liegt diese Lücke für die Dienstleistungsbereiche, die vor allem für Geringqualifizierte in Frage kommen, unter Zugrundelegung von Dichtekennzahlen bei etwa 3,7 Mio.

Wegen der größeren Nähe zu den europäischen Volkswirtschaften und auf Grund der unsicheren Datenlage für einen Vergleich mit den USA ist das rechnerische Potential auf der Arbeitsnachfrageseite eher bei dem Wert von einer Millionen anzusiedeln.

Auf der einen Seite besteht also ein angebotsseitiger Überhang von gut 3 Millionen Geringqualifizierten. Unter der Annahme, dass sich die Beschäftigungsstruktur entwickelter Volkswirtschaften nach einem ähnlichen Muster entwickelt, dürfte eine insgesamt erfolgreichere Beschäftigungsentwicklung in Deutschland auf der Nachfrageseite auch zur Schaffung von mindestens 1 Millionen neuer Stellen für vorrangig Geringqualifizierte führen. Dieser Annahme liegt die These zu Grunde, dass die Entwicklung des die Beschäftigung tragenden Dienstleistungssektors auch in einer hochentwickelten und hochproduktiven Volkswirtschaft gleichzeitig Möglichkeiten zur Schaffung von Arbeitsplätzen, die ein geringeres Qualifikationsprofil erfordern, beinhaltet.

Dabei muss natürlich berücksichtigt werden, dass zumindest für Deutschland ein enger Zusammenhang zwischen dem Abbau der überdurchschnittlichen Unterbeschäftigung Geringqualifizierter und der Beschäftigung insgesamt besteht und nicht das eine erst das andere nach sich zieht. Die Verbesserung der makroökonomischen Rahmenbedingungen für mehr Wachstum und Beschäftigung muss

daher mit strukturellen Reformen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Beschäftigung Geringqualifizierter einhergehen.

Wenn auf der einen Seite ein arbeitsangebotsseitiger Überhang von etwa drei Millionen besteht, nachfrageseitig aber „nur“ ein Potenzial von etwa einer Millionen errechnet wird, bedeutet dies aber keineswegs, dass nur ein Drittel des angebotsseitigen Überhangs absorbiert werden könnte.

Erstens ist es ohnehin unrealistisch, dass die Gesamtheit der nach formalen Kriterien aktiv oder zumindest passiv Erwerbsuchenden bei einem tatsächlichen Arbeitsangebot auch wirklich eine Erwerbstätigkeit aufnehmen wird. Allein unter den Arbeitslosen, also denjenigen, die per Definition eine versicherungspflichtige Beschäftigung suchen und sich zu diesem Zweck beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldet haben, will etwa ein Fünftel eigentlich keine Erwerbstätigkeit mehr aufnehmen.¹⁵² Lediglich 34 % der Arbeitslosen verbindet mit der Arbeitslosmeldung die klare Perspektive auf einen (Wieder-) Eintritt in den Arbeitsmarkt. Weitere 21 % überbrücken mit der Arbeitslosmeldung Übergangszeiten nach der Ausbildung oder bis zum Wehr- bzw. Zivildienst, sind aber sehr stark arbeitsmarktorientiert. Bei den anderen Gruppen spielen Überlegungen der Inanspruchnahme der Entgeltersatzleistung, der Überbrückung bis zum Renteneintritt oder der Sicherung anderer sozialrechtlicher Leistung eine vorrangige Rolle.¹⁵³

Zweitens ist der Niedriglohnsektor für viele eher eine Art Durchgangsstation hin zu einer höherwertigen Tätigkeit („learning on the job“), so dass für die dauerhafte Beschäftigung der Gesamtheit der erwerbslosen bzw. erwerbssuchenden Geringqualifizierten nicht die gleiche Zahl von Arbeitsplätzen dauerhaft zur Verfügung stehen muss.

Und drittens kommt hinzu, dass viele Erwerbslose auch aus familiären Gründen (z.B. Kindererziehung) eine Teilzeitbeschäftigung anstreben, so dass sich die Arbeitsnachfrage (in offenen Stellen) auf eine größere Zahl von Arbeitssuchenden verteilen kann.

Außerdem muss auch berücksichtigt werden, dass unter dem durchschnittlichen Bestand an erwerbslosen Geringqualifizierten auch ein Teil der klassischen friktionellen (d.h. „freiwilligen“) Arbeitslosigkeit zuzuordnen ist. Von dem Bestand an Arbeitslosen ohne abgeschlossene berufliche Ausbildung waren Ende September 2001 32,5 % weniger als ein viertel Jahr arbeitslos. Dies entspricht etwa der Gesamtquote aller Arbeitslosen (31,5 %),¹⁵⁴ d.h. auch unter den geringqualifizierten Arbeitslosen ist ein großer Teil nur relativ kurze Zeit auf der Suche nach einer neuen Arbeit.¹⁵⁵ Diese Arbeitslosen werden also relativ schnell wieder vom Arbeitsmarkt absorbiert, besetzen also bereits bestehende Arbeitsplätze wieder.

¹⁵² Brenke [2002], Gilberg, Hess, Schröder [2001]

¹⁵³ Cramer et al. [2002] S. 20 ff. und 102 ff.

¹⁵⁴ Bundesanstalt für Arbeit [2001] S. 34, Bundesanstalt für Arbeit [2002a] S. 191

¹⁵⁵ Der hohe Anteil der Geringqualifizierten an den Arbeitslosen (33,4 %) resultiert vor allem aus der häufigeren Betroffenheit und nicht der überdurchschnittlichen Länge der Arbeitslosigkeit. Siehe auch 2.1.3.1

Gesamtwirtschaftlich geht es bei der Diskussion um die Schaffung von Beschäftigung für Geringqualifizierte um eine Größenordnung von etwa 3 Mio. auf der Arbeitsangebotsseite, für die es arbeitsnachfrageseitig unter Zugrundlegung von Strukturvergleichen mit anderen hochentwickelten Volkswirtschaften unter bestimmten Bedingungen auch eine entsprechende Nachfrage geben kann.

Im folgenden soll untersucht werden, unter welchen Bedingungen das gewaltige Marktungleichgewicht von beiden Seiten abgebaut werden kann. Dabei geht es im ersten Schritt darum, mögliche Ursachen für das Auseinanderklaffen von Angebot und Nachfrage aufzuzeigen.