

„Beschäftigungsförderung im Niedriglohnssektor – Volkswirtschaftliche Befunde“

Thesenpapier zum Koreferat im Rahmen der Fachtagung der Bundesanstalt für Arbeit in Berlin am 18.11.2002

1. Die Unterbeschäftigung bewegt sich in Deutschland auf einem weiterhin viel zu hohen Niveau und hat am aktuellen Rand wieder zugenommen. Wesentliche Ursache für die Arbeitsmarktprobleme ist die seit langem mangelnde Beschäftigungsdynamik in Folge von Versäumnissen der Vergangenheit – auch im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung. Angesichts einer hohen Beschäftigungsschwelle ist die Arbeitsmarktkrise einem zu geringen Wachstum des Sozialprodukts geschuldet. „Zu gering“ deshalb, weil das Angebot an Arbeitskräften, das es heute in Beschäftigung zu bringen gilt, hoch ist und noch einige Zeit hoch bleiben wird.
2. Das nun bereits lang anhaltende Arbeitsplatzdefizit hat zu einer Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit geführt. Langzeitarbeitslosigkeit und die darin auch zum Ausdruck kommenden Beschäftigungsprobleme wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer sind bereits heute das Hauptproblem am Arbeitsmarkt und ihre Vermeidung stellt auch für die absehbare Zukunft die größte Herausforderung dar.
3. Dass sich die Beschäftigungs- und Wiedereingliederungschancen schwervermittelbarer Personengruppen sogar noch verschlechtern könnten, legen Ergebnisse der Projektion des Arbeitskräftebedarfs nach Qualifikationsanforderungen nahe. Bei weitgehend unveränderten Rahmenbedingungen und Verhaltensweisen ist zu erwarten, dass die Zahl der Arbeitsplätze mit geringen Qualifikationsanforderungen auch künftig weiter abnehmen dürfte.
4. Erschwerend kommt zweierlei hinzu: Die Entwicklung der Nachfrage in Richtung höherer Qualifikationsanforderungen korrespondiert nicht mit der Angebotsseite, weil die Bildungsexpansion ins Stocken geraten ist. Zudem müssen qualifizierte Arbeitskräfte bei einem hohen globalen Arbeitsplatzdefizit teilweise auf Einfachbeschäftigungen ausweichen und reduzieren dadurch den Bedarf an Ungelernten weiter.
5. Vieles spricht dafür, dass der hinter der Verfestigung der Arbeitslosenstruktur stehende hysteretische Prozess auf nachfrage- und angebotsseitige Faktoren zurückzuführen ist. Zum einen fehlt es an Einfacharbeitsplätzen aufgrund von Globalisierung, neuen

Techniken, geringer Lohnspreizung und hohen Lohnnebenkosten. Zum anderen können Einfacharbeitsplätze aber auch nicht entstehen oder nicht besetzt werden, weil die verfügbaren Arbeitskräfte entweder nicht den Anforderungen gerecht werden oder zu den gegebenen Bedingungen nicht arbeiten wollen.

6. Wenn es gelänge, durch einen weiterhin unverzichtbaren Policy-Mix einen höheren Wachstumspfad bei der Beschäftigung zu erreichen, würden davon – selbst bei wachsenden Qualifikationsanforderungen – auch wettbewerbsschwächere Arbeitnehmer profitieren. Der Grund hierfür ist, dass zusätzliche Beschäftigung Aufwärtsmobilität und als Folge Besetzungsketten in Gang setzen kann. Unabhängig davon würde eine solche Konstellation aber auch Mismatch-Probleme zu Tage treten lassen.
7. Zwar wäre eine Wiederbelebung der Bildungsexpansion und eine am betrieblichen Bedarf ausgerichtete und betriebsnah organisierte Qualifizierungspolitik der Königsweg zur Verringerung und Vermeidung von Mismatch. Gleichwohl stoßen Qualifizierungsmaßnahmen auf Grenzen, weil in arbeitsteiligen Volkswirtschaften gering qualifizierte Arbeit nicht beliebig substituierbar ist und bei Erwerbsfähigen mit schwächerem Bildungsabschluss nicht eine uneingeschränkte Qualifizierbarkeit zu unterstellen ist.
8. Durch eine stärkere Lohndifferenzierung könnten sich zumindest für den leistungsfähigeren Teil der wettbewerbsschwächeren Arbeitnehmer Einstiegs- und Dauerpositionen ergeben, weil sie zur Erschließung arbeitsintensiver Produkte und Dienste beitragen würde. Mit Blick auf die Ausweitung eines niedrig produktiven Beschäftigungssektors sind jedoch wirksame Arbeits- und Beschäftigungsanreize einerseits und ein „großzügiges“ Sozial- und Transfersystem andererseits inkompatible Ziele. Soll es wirklich zu Verhaltensänderungen kommen, hätte man insofern die Wahl zwischen „Pest“ und „Cholera“. Ein hoher, ökonomisch und ordnungspolitisch nicht zu vertretender Subventionsbedarf steht einem im gesellschaftlichen Konsens wohl nur schwer zu erzielenden sozialpolitischen Paradigmenwechsel gegenüber.
9. Befristet gewährte Niedriglohnsubventionen sind keine Alternative zu einer flächendeckenden Einführung eines Niedriglohnsektors. Sie sind ähnlich wie andere auf Wiedereingliederung zielende Instrumente eine mögliche Einstiegshilfe. Die Mittel dafür wären aber gut angelegt, wenn sich Arbeitnehmer mit Aufnahme einer niedrig entlohnten und teilweise subventionierten Beschäftigung möglichst dauerhaft vom Transferbezug befreien könnten. Dies setzt Einkommenssteigerungen (wie höhere Stundenlohnsätze oder eine Ausweitung der Arbeitszeit) voraus, die den Wegfall der Lohnsubventionen nach

Ende der Förderdauer kompensieren können. Die laufenden Evaluationen werden zeigen, ob dies für geförderte Arbeitnehmer (z.B. im Rahmen des CAST-Modells oder auch beim sog. „Einstiegsgeld“ für Sozialhilfeempfänger) eine realistische Perspektive ist.

10. Ein Umbau des Steuer- und Transfersystem ist unumgänglich, auch und gerade um die Rahmenbedingungen für Beschäftigung am unteren Ende der Lohnskala zu verbessern. Folgende Eckpunkte sind dabei zu berücksichtigen: Verkleinerung des viel zu groß gewordenen Keils zwischen Arbeitskosten und Nettolohn durch weitere Steuer- und Abgabensenkungen; eine Flexibilisierung und ggf. leichte Erhöhung der 325€Schwelle; eine schrittweise Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds (auch durch Nichtanrechnung von Maßnahmezeiten) sowie eine striktere Ausrichtung der Transferleistungen und der sozialen Sicherungssysteme an Bedürftigkeitskriterien in Verbindung mit einer wachsenden Eigenverantwortung in der sozialen Sicherung.