

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Rüdiger Falk, Hans-Peter Klös

Einfacharbeitsplätze als Ansatzpunkte
einer kommunalen Beschäftigungspolitik
zur Integration von Benachteiligten

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunkt-heft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de; (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de; (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de; Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten; Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Einfacharbeitsplätze als Ansatzpunkte einer kommunalen Beschäftigungspolitik zur Integration von Benachteiligten

Rüdiger Falk, Ludwigshafen, und Hans-Peter Klös, Köln*

Im Auftrag des Kreises Aachen ist das Institut der deutschen Wirtschaft der Frage nachgegangen, warum es in der Region Aachen zu einem beständigen Verlust an Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte gekommen ist und was auf kommunaler Ebene dagegen getan werden kann. Das Forschungsprogramm bestand aus einer sekundärstatistischen Analyse der Region, einer Betriebsbefragung, aus arbeitswissenschaftlichen Betriebsfallstudien sowie Intensivinterviews mit möglichen Zielgruppen einer Politik für Geringqualifizierte. Aufbauend auf dem Gutachten wurden Empfehlungen für die Ausgestaltung einer kommunalen Beschäftigungspolitik formuliert, mit der die Reintegration Geringqualifizierter in den Arbeitsmarkt verbessert werden könnte. Die wesentlichen Ergebnisse:

– Die Mehrzahl der derzeitigen Tätigkeiten im ersten Arbeitsmarkt und insbesondere in der Industrie sind nur noch formal und funktional Einfacharbeiten. Durch Anreicherung um weitere Tätigkeitselemente und durch deutlich höhere Anforderungen an außerfachliche Qualifikationen und Schlüsselqualifikationen haben sich diese Tätigkeiten zu qualifizierten Arbeiten weiterentwickelt. Es gibt zwar noch Einfacharbeit, doch wird sie immer seltener in Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte zusammengefaßt. Einfach Tätigkeiten stehen daher nicht nur unter Rationalisierungsdruck, sondern auch unter Arbeitsanreicherungsdruck und geraten damit gleich von zwei Seiten her unter Druck. Diesem Professionalisierungsschub können viele Geringqualifizierte nicht standhalten. Insbesondere im industriellen Bereich ist dieser Prozeß so weit fortgeschritten, daß er nicht mehr umkehrbar erscheint.

– Der Arbeitsmarktdruck für Geringqualifizierte ist die qualifikatorisch zugespitzte Konsequenz einer von den Betrieben ohnehin als schwierig empfundenen Arbeitsmarktlage. Als Haupttreibfaktoren für die Arbeitsnachfrage werden von den Betrieben nicht die direkten tariflichen Lohnkosten, sondern vielmehr das gesamte Arbeitskostenbündel aus Steuern, Sozialabgaben und Regulierungen empfunden. Diese Faktoren haben sich bei den Personen mit eingeschränkter Leistungsfähigkeit und Qualifikationsdefiziten insbesondere dann nachteilig ausgewirkt, wenn personale Merkmale das Beschäftigungsrisiko aus der Sicht der Unternehmen zu groß haben werden lassen. Ohne eine Bekämpfung der als negativ empfundenen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für mehr Beschäftigung sind die Erfolgsaussichten einer kommunalen Initiative für mehr Einfacharbeitsplätze sehr begrenzt.

– Ohne eine „Verlängerung“ des Arbeitsmarktes um zusätzliche Arbeitsplätze ist das Problem fehlender Einfacharbeitsplätze nicht zu lösen. Zusätzliche Beschäftigungspotentiale werden vor allem im Dienstleistungsbereich gesehen. Für die Untersuchungsregion kann eine Dienstleistungslücke von rund 30.000 fehlenden Arbeitsplätzen abgeleitet werden. Doch es gibt keinen Beschäftigungsautomatismus zugunsten von Dienstleistungen, denn nur in Betriebsabteilungen mit hohen Qualifikationsanforderungen hat die Zahl der Arbeitsplätze zugenommen. In einigen geringqualifizierten Dienstleistungen dagegen ist die Arbeitslosigkeit stark gestiegen. Eine beschäftigungspolitische Initiative zur Dienstleistungsexpansion für Einfach Tätigkeiten muß daher unbedingt die Arbeitsverdichtung und inhaltliche Aufgabenanreicherung auch im Dienstleistungssektor in Rechnung stellen.

– Wichtigste eigenständige Finanzierungsquelle kommunaler Beschäftigungsaktivitäten ist die Aktivierung der Sozialhilfe, die zu einem steigenden Teil arbeitslosigkeitsbedingt gezahlt werden muß. Alle Modelle einer kommunalen Beschäftigungspolitik sind daher aus umgewidmeten Sozialhilfemitteln kofinanzieren. Dazu sollten das Arbeitsförderungsgesetz und das Bundessozialhilfegesetz besser als bisher miteinander verzahnt werden. Dafür bietet vor allem die Zielgruppe der Geringqualifizierten hinreichend Anlaß und Gelegenheit. Die beschäftigungspolitische Aktivierung der Sozialhilfe könnte mit folgenden Ansätzen verwirklicht werden: kommunale Lohnkostenzuschüsse; Aufstockung von Arbeitseinkommen; verminderte Anrechnung von Arbeitseinkommen; Arbeitnehmerüberlassung; Dienstleistungsagenturen; Dienstleistungschecks; Eingliederungsverträge; Existenzgründung; Beratungsagenturen.

Gliederung

- 1 Einführung
- 2 Einfacharbeit in heutigen Wirtschaftsstrukturen
- 3 Empirische Bestandsaufnahme in der Untersuchungsregion Aachen
- 4 Betriebsbefragung in der Region Aachen

- 5 Betriebsfallstudien
 - 6 Betroffeneninterviews
 - 7 Umriss einer kommunalen Beschäftigungspolitik für Geringqualifizierte
 - 8 Ausblick
- Literaturverzeichnis

1 Einleitung

In den vergangenen dreieinhalb Jahren hat das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) eine umfassende Bestandsaufnahme zur Situation der Einfacharbeit in der Region

* Prof. Dr. Rüdiger Falk lehrt an der Fachhochschule Ludwigshafen; Dr. Hans-Peter Klös ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW). Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autoren.

Aachen vorgenommen. Ziel der Untersuchung in der Region Aachen, die Stadt und Kreis Aachen sowie die Kreise Heinsberg und Düren umfaßt, waren Antworten auf zwei Fragen: (1) Warum sind zahlreiche Beschäftigungsverhältnisse für Geringqualifizierte in der Region weggefallen? (2) Unter welchen Bedingungen kann dieser arbeitsmarkt- und sozialpolitisch bedenkliche Trend wieder umgekehrt werden?

Hinter diesen Fragen steht die Erkenntnis, daß die Verdrängung geringqualifizierter Arbeitskräfte aus dem Arbeitsprozeß in dieser Form langfristig weder finanziell noch sozialpolitisch durchgehalten werden kann. Doch die Diagnose und erst recht die Therapie dieses Problems stecken noch in den Kinderschuhen, weil es sich beim Forschungsgegenstand Einfacharbeitsplätze um ein bisher vornehmlich aus arbeitswissenschaftlicher Sicht betrachtetes Thema handelt (Plath 1996). Unter arbeitsmarktökonomischen Gesichtspunkten ist die Einfacharbeit dagegen bisher noch kaum systematisiert worden. Allenfalls in der politischen Debatte wird gelegentlich auf die fehlenden Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte hingewiesen. Die beiden wesentlichen Gründe für diese Ausblendung sind:

(1) Die Entwicklung der Einfacharbeit ist ein typisches Querschnittsthema, das viele Politikbereiche gleichzeitig berührt: Arbeitsmarktpolitik, Bildungs- und Qualifizierungspolitik, Lohn- und Tarifpolitik, Sozialpolitik, Strukturpolitik und Wirtschaftspolitik. Weil diese Politikbereiche aber meist unverbunden nebeneinander stehen, gibt es bisher auch noch keine abgestimmte Politik für die Schaffung oder den Erhalt von Einfacharbeit. (2) Einfacharbeit bildet das Ende der Wertschöpfungskette des Arbeitsmarktes. Deshalb ist sie von der derzeit auch in Deutschland spürbaren Globalisierung besonders betroffen. Konkurrenten vor der Haustür in Mittel- und Osteuropa, der europäische Binnenmarkt, ein fulminantes Erstarken des pazifischen Wirtschaftsraums und die Informationstechniken haben eine ökonomische Situation geschaffen, in der Unternehmen nur bei effizienter Organisation betrieblicher Prozesse konkurrenzfähig sind. Dieser betrieblichen Reorganisation fallen viele etablierten traditionellen Einfacharbeitsplätze zum Opfer. Im Prinzip ist dieser Wegfall von Arbeitsplätzen, der durch den wirtschaftlichen Strukturwandel ausgelöst wird, zwar weder neu noch ungewöhnlich. Prekär wird die Situation aber dadurch, daß an die Stelle der wegfallenden traditionellen Einfacharbeitsplätze nur seltener neue Einfacharbeitsplätze treten.

Die Politik hat bisher mit eher klassischen Instrumenten auf diesen zunehmenden Druck auf Geringqualifizierte reagiert. Viele beschäftigungspolitischen Maßnahmen der öffentlichen Hand haben die nun allmählich deutlicher zutage tretenden Fehlentwicklungen gestützt und damit zu ihrer Verfestigung beigetragen. Ein *Anfordern gegen schlechte Rahmenbedingungen* für mehr Einfacharbeit kann jedoch angesichts des stärker werdenden globalen Wettbewerbs die Probleme nur zeitweise verdecken, aber nicht lösen. Deshalb wurde im Rahmen des IW-Gutachtens nach kommunalpolitisch gestaltbaren beschäftigungspolitischen Wegen gesucht, die ordnungs- und sozialpolitisch vertretbar sind und die einen Ausweg aus der Beschäftigungsfalle für Geringqualifizierte bieten.

¹ Die OECD hat in einer neueren Veröffentlichung eindringlich auf den Prozeß des „upskilling both in industry and services“ und den Einfluß der Technologie auf das „upskilling“ hingewiesen (OECD, 1996: 75 ff.).

² Zur Definition des Begriffs „Beruf“ sind zahlreiche Versuche unternommen worden, die hier nicht wiedergegeben werden können. Einen guten Überblick gibt Baumgardt 1978: 145f.; die rollentheoretischen Paradigmen basieren auf den Überlegungen von Argyle 1952: 39 ff.

Das dazu erstellte Gutachten besteht in seinem empirischen Teil aus vier gleichgewichtigen, aber methodisch völlig unterschiedlichen Bausteinen (IW 1996): (1) einer empirischen Bestandsaufnahme von Arbeitslosigkeit, Beschäftigung, Tarifpolitik und Sozialhilfebezug in der Region, (2) einer Befragung der Betriebe in der Region Aachen zu der Entwicklung der Einfacharbeit und den Hemmnissen bei der Beschäftigung Geringqualifizierter, (3) einer arbeitswissenschaftlichen Erhebung mit Fallstudien in zehn Betrieben und (4) Intensivinterviews mit Angehörigen bestimmter Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik, die als mögliche Teilnehmer an einer beschäftigungspolitischen Initiative für mehr Einfacharbeit in Frage kommen.

Darauf aufbauend ist ein beschäftigungspolitisches Konzept entwickelt worden, das so praxisorientiert angelegt wurde, daß es einerseits kommunalpolitisch umgesetzt, andererseits aber auch generalisiert werden kann. Denn das Problem der schwindenden Einfacharbeitsplätze ist kein spezifisches Problem der Aachener Region, sondern auch von einigem gesamtwirtschaftlichen Interesse. Allerdings tritt in dieser Region aufgrund des Wegfalls der lange Zeit bestimmenden Montanindustrie und des Bergbaus der Wandel wie durch ein Brennglas verstärkt zu Tage, da in diesen Beschäftigungsfeldern traditionell zahlreiche Einfach Tätigkeiten angeboten wurden. Mit Blick auf die Grundsätzlichkeit des Problems werden daher im folgenden nur diejenigen Ergebnisse wiedergegeben, die sich als Arbeitsmarktrends verallgemeinern lassen und von deren Übertragbarkeit auch auf andere Regionen ausgegangen werden kann.

2 Einfacharbeit in heutigen Wirtschaftsstrukturen

1. Angesichts der Geschwindigkeit, mit der sich derzeit Veränderungen in den ökonomisch-politischen Systemen und in der Organisation der Betriebe ergeben, kann keinesfalls eine generelle Theorie über die Beziehungen von Ökonomie, Technik, Organisation und Qualifikation aufgestellt werden, da die Beziehungen untereinander weder eindimensional noch ein für allemal festgelegt sind (Baethge/Baethge-Kinsky 1995: 142 ff.). Die Frage nach der Zukunft von Einfacharbeitsplätzen kann daher auch nicht einfach durch eine Fortschreibung der Tendenzen aus der Vergangenheit beantwortet werden. Die Auswirkungen der vor allem durch den globalen Wettbewerb zunehmend stärker betriebenen Reorganisationsprozesse der Betriebe auf die Einfacharbeitsplätze sind erheblich weitergehend als nur die Penetration von unqualifizierten durch qualifizierte Arbeitnehmer¹. Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Zukunft der Erwerbsarbeit muß umfassender geführt werden, weil nur dann geprüft werden kann, ob die auf die derzeitigen Rahmenbedingungen bezogenen Instrumente überhaupt effizient einzusetzen sind.

2. Die Überlegungen zur Entstehung neuer Einfacharbeitsplätze lösen sich zunehmend vom traditionellen Beschäftigungsbegriff des Erwerbsberufs. Dem Grundsatz nach wird der Beruf als eine spezifizierte, institutionalisierte und personenintegrierte Arbeitsrolle verstanden, also eine mit bestimmten Arbeitsaufgaben ausgestattete prestigebringende und statuszuweisende Position.² Ob dieser *traditionelle Berufsbegriff* noch als ethische und ordnungspolitische Basis für die zukunftssichere Entwicklung von Einfacharbeitsplätzen dienen kann, ist fraglich. Überlegungen zur Verteilung und Neubewertung menschlicher Arbeit müssen bei den grundsätzlichen Möglichkeiten des Arbeitens ansetzen. Arbeit vollzieht sich nicht nur in Form von Erwerbsarbeit in Betrieben,

also jenem Teil des Arbeitens, der gegen Entgelt ausgeübt wird. Durch den Wandel zur Kleinfamilie und zum Single-Haushalt sind viele Familiendienstleistungen zu gesellschaftlichen Aufgaben und damit zu Erwerbsarbeit geworden, wie die Pflege- und Krankenbetreuungsdienste oder die Versorgung im Alter zeigen.

Andererseits sind erwerbsmäßige *Einfachtätigkeiten in Privathaushalten* weggefallen, da diese nicht mehr bereit sind, die Kosten zu tragen. Es ist weniger die Auswirkung einer sinkenden Nutzenschätzung als vielmehr der Arbeitszeitverkürzung und der gestiegenen Technizität, die zu Rationalisierungseffekten geführt hat. Primäre Versorgungstätigkeiten wie Kochen, Bügeln, Waschen oder Gärtnern werden von den Privathaushalten selbst übernommen, da entsprechende Zeitbudgets zur Verfügung stehen und die qualifikatorischen Anforderungen durch den Einsatz neuer Techniken deutlich gesunken sind. Dies trifft auch für handwerkliche Tätigkeiten im Rahmen von Hobbies und Nachbarschaftshilfe zu. Volkswirtschaftlich hat demnach die Arbeitszeitverkürzung in Verbindung mit hoher Technizität und hoher Besteuerung der Erwerbseinkommen die Einfacharbeit aus der Erwerbsarbeit in den Privathaushalten und auch landwirtschaftlichen, forstwirtschaftlichen/gärtnerischen sowie handwerklichen Tätigkeiten verdrängt und in der Konsequenz zur Eliminierung von Einfacharbeitsplätzen geführt.

3. Gerade bei der Einfacharbeit in Privathaushalten wird deutlich, daß der Erhalt und die Schaffung von Einfacharbeitsplätzen als politische Zielsetzungen nicht unstrittig sind. Viele Einfachtätigkeiten sind bewußt abgeschafft worden, da sie kein gesellschaftlich akzeptiertes Auskommen sowie entsprechende Arbeitsbedingungen und Arbeitsstrukturen aufwiesen. Einfacharbeit ist teilweise soweit aus der politischen und wissenschaftlichen Diskussion verdrängt worden, daß sich in der Berufs- und Arbeitsmarktforschung noch nicht einmal eine einheitliche Terminologie durchgesetzt hat. Es wird von Randgruppen, Ungelernten, Jungarbeitern, Benachteiligten, Lernbehinderten oder -schwachen gesprochen. Die meisten Ansätze zielen folgerichtig nicht darauf, Einfacharbeit zu erhalten und wieder attraktiv zu machen, sondern versuchen das „Jungarbeiterproblem“ durch Qualifizierung in Form von Lehrgängen, Berufsvorbereitungsmaßnahmen oder Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation zu lösen (Rützel 1995: 112 ff.). Dieses *Herausqualifizieren* aus der Einfacharbeit zielt neben der Qualifizierung für anerkannte Ausbildungsberufe auch auf Möglichkeiten ab, Tätigkeiten für Einfacharbeitsplätze so zu bündeln, daß Anlernberufe, Werkerberufe, Stufungen und Teilqualifizierungen hierzu befähigen. Zur Zeit sind dreizehn Berufe mit kürzerer Ausbildungsdauer nach Berufsbildungsgesetz anerkannt, hiervon elf mit einer zweijährigen und zwei mit einer eineinhalbjährigen Ausbildung, die mit der Abschlußprüfung vor einer zuständigen Stelle enden.³ Diese Berufe werden jedoch kaum angenommen: Nur 3,5 % aller in den industriellen Metallberufen neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge wurden 1993 in diesen Berufen registriert (Gesamtmetall 1995: 24).

³ Gemäß § 25 Bundesbildungsgesetz (BBiG) in Verbindung mit § 108 BBiG.

⁴ Dies folgt dem Theorem des Faktorpreisausgleichs nach Stolper/Samuelson, wonach bei der Aufnahme von Tauschbeziehungen zwischen zwei Ländern der relativ knappe Faktor – im Fall der qualifikationsintensiv produzierenden deutschen Volkswirtschaft ist dies die geringqualifizierte Arbeit – einen Teil seiner Knappheitsrente verliert. Zudem lastet die aus der Globalisierung resultierende Anpassungslast stärker auf dem immobilien Faktor Arbeit, der sich um den mobilen Faktor Kapital bemühen muß. Beides zusammen führt zu einem verstärkten Druck auf die Entlohnungsbedingungen für geringqualifizierte Arbeit (Klös, 1996b: 104ff.).

4. Von besonderer Bedeutung für die Zukunft der Einfacharbeit sind auch die *Ausgleichsprozesse zwischen Einfach- und Facharbeit*. Das „Downgrading“ am Arbeitsmarkt, bei dem höher qualifizierte Arbeitsplätze übernehmen, zu denen ein geringeres formales Qualifikationsniveau erforderlich wäre, ist auch regional nachweisbar (IW 1996: 42ff.). Trotz Facharbeitermangels arbeiten nicht wenige Fachkräfte auf Arbeitsplätzen, für die ihre formale Qualifizierung nicht notwendig gewesen wäre. Insbesondere größere Betriebe stellen für einfachere Tätigkeiten oft nur Personen mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung ein, da hier die notwendigen extrafunktionalen Qualifikationen vermutet werden. Diese Stellen sind meist gut entlohnt, bieten gute Arbeitsbedingungen, eine hohe Arbeitssicherheit und zunehmend auch die Möglichkeit einer fachspezifischen Weiterqualifizierung, die auf angemessene Beschäftigungsfelder führt.

5. Verstärkt wird dieser Penetrationsprozeß dadurch, daß sich der Überwälzungsspielraum der Erstellungskosten für handelbare und nichthandelbare Güter unterschiedlich entwickelt. Den Arbeitskosten, insbesondere den Effektivlöhnen in bezug auf die Produktivität, kommt ein immer größeres Gewicht zu. Die Weitergabe von Arbeitskosten, die über die Produktivität hinausgehen, ist über Preise handelbarer Güter unter Wettbewerbsbedingungen oft nicht möglich, was zu einem Beschäftigungsabbau bei den Produzenten dieser Güter führt. Insbesondere sind diejenigen Einfacharbeitsplätze betroffen, die der Produktion von global handelbaren Gütern dienen, da sie in unmittelbarer Konkurrenz zu Einfacharbeitsplätzen in den sogenannten Billiglohnländern stehen⁴.

Diese kurzen Überlegungen zeigen, daß es sich bei dem Phänomen Einfacharbeit um ein Residuum handelt, das sich wissenschaftlich kaum und erst recht nicht politisch abgrenzen läßt. Gerade dies macht die Beschäftigung mit der Thematik so schwierig, aber auch notwendig. Denn zwei Daten sind weitgehend unstrittig: Zum einen sind nicht alle Erwerbspersonen so qualifizierbar, daß sie mindestens eine anerkannte Berufsausbildung abschließen können. Werden keine Arbeitsplätze geschaffen oder erhalten, die unterhalb dieser Qualifikationsebene angesiedelt sind, so wird diese Personengruppe auf Dauer vom Erwerbsleben ausgeschlossen. Zum anderen engen die durch den globalen Kosten- und Innovationswettbewerb ausgelösten betrieblichen Restrukturierungen den Spielraum der Betriebe für die Schaffung von Einfacharbeitsplätzen in hohem Maße ein.

3 Empirische Bestandsaufnahme in der Untersuchungsregion Aachen

1. Zwischen 1980 und 1994 entstanden im Raum Aachen rund 19.000 zusätzliche Arbeitsplätze. Gemessen am Bundesdurchschnitt von 8,6 Prozent lag die Zuwachsrate der Region mit 6,8 Prozent allerdings um fast ein Viertel niedriger. Im Gegenzug zum Abbau industrieller Arbeitsplätze hat sich die Beschäftigung bei gemeinnützigen und gewerblichen Dienstleistungen mehr als verdoppelt. Gewinner der Beschäftigungsentwicklung waren vor allem die Angestellten: Während zwischen den Jahren 1980 und 1994 rund 18.500 Stellen für Arbeiter verloren gingen, konnten auf der anderen Seite 37.500 zusätzliche Arbeitsplätze für Angestellte geschaffen werden. Allerdings gab es auch bei Dienstleistungsberufen teilweise stark zunehmende Arbeitslosenzahlen, besonders bei Tätigkeitsfeldern für geringer qualifizierte (Allgemeine Dienste, Ordnungs- und Sicherheitsberufe, Verkehrsberufe). Eine Expansion des Dienstleistungssektors verbessert zwar die Beschäftigungsbilanz einer Region, schützt aber

nicht vor steigender Arbeitslosigkeit auch in bestimmten Dienstleistungsberufen.

2. Grundsätzlich verläuft die Beschäftigungsentwicklung um so günstiger, je besser die berufliche Ausbildung ist: Fast 25.000 Arbeitsplätze für Unqualifizierte wurden zwischen 1980 und 1994 gestrichen, während die Zahl der Beschäftigten mit einer Berufsausbildung um rund 44.000 Personen zunahm. Allerdings arbeitet ein größerer Anteil der Beschäftigten auch auf Arbeitsplätzen, die nicht ihrer beruflichen Ausbildung entsprechen: Von 1980 bis 1994 verloren im Aachener Raum 7.000 Facharbeiter ihren Arbeitsplatz. Im Gegenzug erhöhte sich die Zahl der Arbeitnehmer mit abgeschlossener Berufsausbildung, die als Nichtfacharbeiter beschäftigt werden, um 6.000 Personen. Zudem hat sich die Zahl der Arbeitslosen nicht nur unter Nichtfacharbeitern und einfachen Angestellten, sondern auch bei bestimmten Facharbeiter-Gruppen zum Teil erheblich erhöht. Offenbar über-

Übersicht 1: Überproportionale Begünstigungen der unteren Lohngruppen in der M+E-Industrie Nordrhein-Westfalen seit 1970

01.07.1970:	Anhebung des Lohnschlüssels der Lgr. 1 (73 % auf 75 %) und Lgr. 2 (75 auf 78 %)
01.07.1970:	vermögenswirksame Leistungen von 26 DM
01.01.1972:	für die Monate Okt., Nov. und Dez. 1971 180 DM netto
01.07.1973:	Abschaffung der Lohngruppe 1; Anhebung des Lohngruppenschlüssels der Lohngruppe 2 von 78 % auf 80 %
01.01.1974:	Anhebung des Lohngruppenschlüssels der Lohngruppe 3 von 82 % auf 84 %, der Lgr. 4 von 85 % auf 88 %, der Lgr. 5 von 90 % auf 92 %, der Lgr. 6 von 95 % auf 96 %
01.01.1976:	Anhebung des Lohngruppenschlüssels der Lgr. 2 von 80 % auf 82 %
01.07.1976:	Anhebung der vermögenswirksamen Leistungen von 26 auf 39 DM
01.01.1978:	für die Monate Januar, Februar, März, April Pauschale von 4 x 110 DM brutto
01.01.1980:	Anhebung der vermögenswirksamen Leistungen von 39 auf 52 DM
01.02.1980:	Sonderzahlung für die Lohngruppen 2 - 6 (Lgr. 2 = 165 DM; Lgr. 3 = 145 DM; Lgr. 4 = 106 DM; Lgr. 5 = 67 DM; Lgr. 6 = 30 DM)
01.02.1981:	für die Monate Februar und März Pauschale von je 160 DM brutto
01.02.1982:	für den Monat Februar Pauschale von 120 DM
01.07.1984:	für die Monate April bis Juni Ausgleichszahlung von 250 DM brutto
01.04.1986:	für April 1986 Festbetrag von 230 DM
01.04.1990:	Pauschale von je 215 DM brutto für April und Mai 1990, Änderung des Altersklassenschlüssels
01.04.1991:	Pauschale von je 290 DM brutto für April und Mai 1991; Änderung der Lohnstruktur: Lgr. 2 von 82 % auf 83,5 %, Lgr. 3 von 84 % auf 85 %; Änderung des Altersklassenschlüssels
01.01.1992:	Änderung der Lohnstruktur: Lgr 2 von 83,5 % auf 85 %, Lgr. 3 von 85 % auf 86 %
01.01.1995:	in den Monaten Januar bis April Pauschale von je 152,50 DM (anstatt linearer Anhebung)

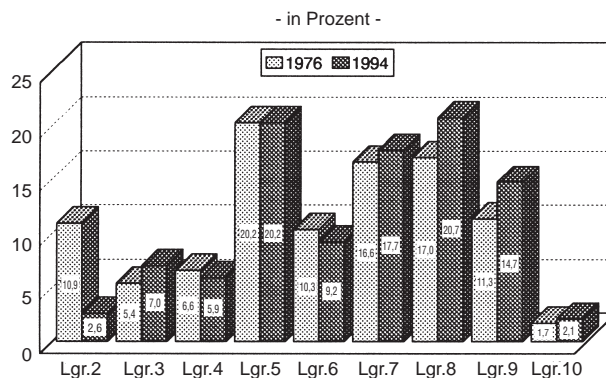
Quelle: Tarifarchiv des Verbandes der M+E-Industrie NRW

nehmen höher Qualifizierte Arbeitsplätze, auf denen vorher ein geringeres formales Qualifikationsniveau erforderlich war („grading down“). *Es gibt also noch Einfacharbeit, aber immer weniger Einfacharbeitsplätze.* Dies erhöht den Druck auf geringer Qualifizierte, die in immer stärkerem Maße in die Dauerarbeitslosigkeit gedrängt werden oder ganz aus dem Erwerbssystem herauszufallen und in den Sozialhilfebezug „ausgesteuert“ zu werden drohen.

3. Der Strukturwandel in Richtung der Dienstleistungsproduktion stellt neue Herausforderungen an die Tarifpolitik. Mit den industriellen Entlohnungsmustern ist für Geringqualifizierte beschäftigungspolitisch wenig auszurichten. Die Tarif- und Effektivverdienststatistik eines klassischen Industriezweiges zeigt eine überproportionale Begünstigung unterer Lohngruppen (Übersicht 1).

Die Folge dieser „Sockelei“ ist, daß der Abstand zwischen der untersten Lohngruppe und dem Facharbeiter-Ecklohn seit 1992 nur noch 15 Prozent beträgt, 1976 dagegen noch bei 25 Prozent lag. Als unmittelbare Konsequenz sind die unteren industriellen Lohngruppen – bei völligem Wegfall der untersten Lohngruppe 1 – nur noch ganz dünn besetzt (Abbildung 1). Wegen des daraus resultierenden Produktivitätsdrucks ist der industrielle Arbeitsmarkt am unteren Rand sozusagen kuptiert. Dieses Heraustarifieren produktivitäts- und qualifizierungsschwacher Arbeitnehmer ist im industriellen Bereich eine wesentliche Ursache für die zunehmende Sockelarbeitslosigkeit von Geringqualifizierten.

Abbildung 1: Besetzung der Lohngruppen in der M + E-Industrie Aachen



Quelle: Tarifarchiv des Verbandes der M + E-Industrie NRW; Rundungsdifferenzen

4. Mit einem weiteren und dauerhaften Wegfall von Einfacharbeitsplätzen in der Industrie ist zu rechnen. Die Globalisierung des Verarbeitenden Gewerbes erhöht den Weltmarktdruck auf einfache Arbeit in der Industrie noch weiter. Dieser Trend kann zwar durch eine differenziertere Lohnpolitik verlangsamt werden. Doch die Schaffung von Arbeitsplätzen für geringer Qualifizierte wird sich vorrangig auf den Dienstleistungsbereich konzentrieren müssen. Dieser genießt gegenüber der Industrie zumindest teilweise einen „geographischen Schutz“, weil zahlreiche Dienste standortgebunden sind. Eine Öffnung der Lohnstruktur könnte daher vor allem im Dienstleistungsbereich nachhaltige Beschäftigungsimpulse entfalten. Gerade im Bereich haushalts- und personenbezogener Dienste sind neue Beschäftigungsfelder für Geringqualifizierte bei privaten und öffentlichen Arbeitgebern zu erschließen. Für die Gesamtregion kann die *Dienstleistungslücke gegenüber dem westdeutschen Durchschnitt auf rund 30.000 Arbeitsplätze* veranschlagt werden.

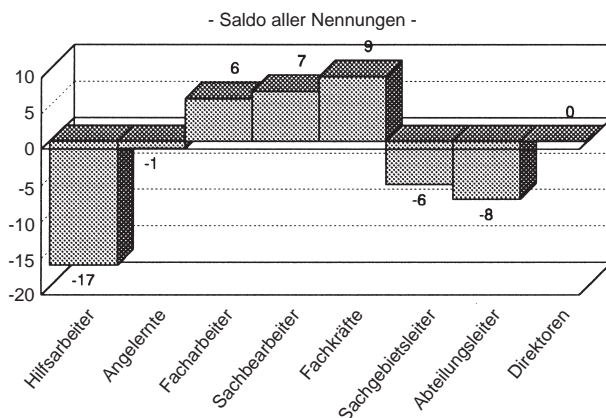
5. Die zunehmende Verdrängung Geringqualifizierter aus dem Arbeitsmarkt belastet die ohnehin angespannte Finanzsituation der Kommunen noch zusätzlich. Insbesondere die Sozialhilfezahlungen infolge von Arbeitslosigkeit nehmen beständig zu. Die Sozialhilfe für die rund 70.000 Sozialhilfe-Empfänger im Raum Aachen wird inzwischen zu *etwa 40 Prozent wegen anhaltender Arbeitslosigkeit* gewährt. Besonders prekär dabei ist, daß die Zunahme der Sozialhilfefälle ausgerechnet in der Gruppe der jungen Erwachsenen zwischen 18 und 25 Jahren am größten ist. Insgesamt sind rund 60 Prozent der auf Sozialhilfe angewiesenen Personen im erwerbsfähigen Alter. Dieser Befund stellt der Beschäftigungspolitik einen eindeutigen Handlungsauftrag aus.

4 Betriebsbefragung in der Region Aachen

Das IW führte Anfang 1996 eine Befragung bei etwa 2.300 Unternehmen der Region Aachen durch, an der sich 223 Unternehmen beteiligten. Die Befragung erhob mit Blick auf die Beschäftigungschancen für Geringqualifizierte die wichtigsten betrieblichen Kennziffern, den betrieblichen Stellenkegel, dessen Veränderungen seit 1989 und die Gründe für die Veränderungen. Folgende für die Geringqualifizierten erhellenden Befunde sind festzuhalten:

1. Am unteren Rand des betrieblichen Stellenkegels hat sich die Beschäftigungssituation von Hilfsarbeitern und Angelernten im Zuge des Wegfalls und der Verlagerung betrieblicher Aktivitäten seit 1989 überdurchschnittlich stark verschlechtert (Abbildung 2): Ein Drittel der Unternehmen hat ungelernete Arbeitskräfte entlassen, während nur jeder sechste Betrieb Geringqualifizierte eingestellt hat. Wegen des immer noch hohen Anteils der un- und angelernten Arbeiter und Angestellten an der Gesamtbeschäftigung von mehr als zwei Fünfteln der Belegschaften ist nicht auszuschließen, daß sich deren Arbeitsmarktchancen noch empfindlich verschlechtern und damit die regionalen Arbeitsmarktprobleme noch weiter zunehmen werden.

Abbildung 2: Entwicklung der Beschäftigung seit 1989 nach der Stellung im Betrieb

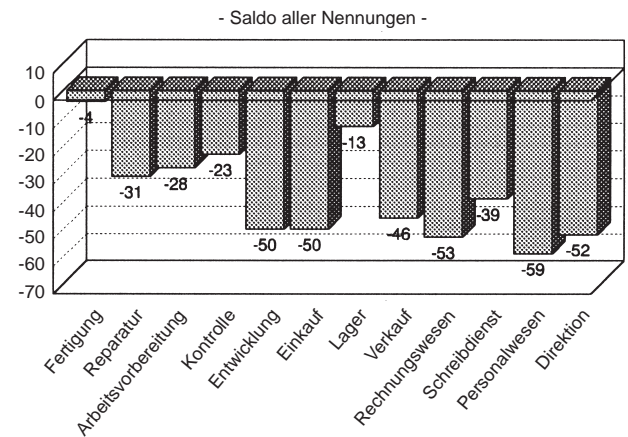


Saldo: Nennungen (stark zunehmend) und (zunehmend) minus (abnehmend) und (stark abnehmend)
Quelle: IW-Befragung

2. Auch bei den zukünftigen Beschäftigungsaussichten ergibt sich ein ähnliches Bild: Unter den gefährdeten Qualifikationsstufen sind zu fast zwei Dritteln Un- und Angelernte vertreten. Je nach betrieblicher Funktion fallen die Beschäftigungsperspektiven aber unterschiedlich aus (Abbildung 3): Fast die Hälfte der Betriebe geht von einer *weiteren Reduzie-*

rung von Einfacharbeitsplätzen aus. Besonders ungünstig sind die Perspektiven im Personal- und Rechnungswesen, im Einkauf, der Entwicklung und im Verkauf. Nur etwa jede siebte Antwort sieht neu entstehende Einfach Tätigkeiten voraus. Etwa ein Drittel aller offenen Antworten betont zudem, daß es derzeit keine Nachfrage nach Einfach Tätigkeiten gibt.

Abbildung 3: Einschätzung über die zukünftige Entwicklung von Einfacharbeitsplätzen nach Tätigkeitsfeldern



Saldo: Nennungen (weiter reduzieren) minus (entstehen).
Quelle: IW-Befragung

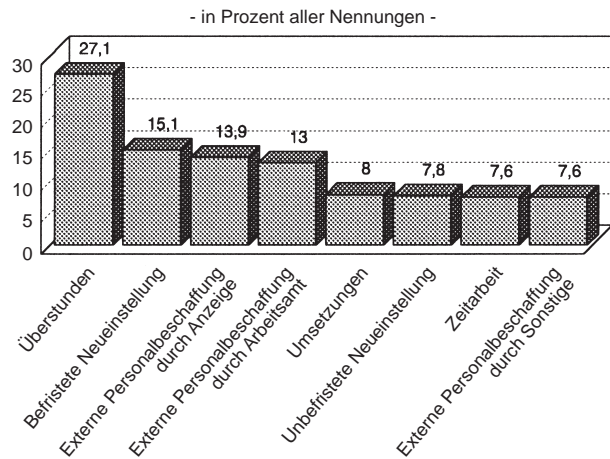
3. Von einer Verlagerung und Auslagerung betrieblicher Funktionen – sozusagen der eher „defensiven“ Variante der Restrukturierung in Form des Outsourcing – überdurchschnittlich stark betroffen sind auch allgemeine betriebsinterne Dienstleistungen. Dahinter steckt die flächendeckende Tendenz, bestimmte Funktionen aus den Betrieben auszulagern und am Markt zuzukaufen („Make or Buy“-Entscheidung). Der *Verlagerungsdruck* wird nach Ansicht der Betriebe *auch für die Dienstleistungsberufe zunehmen*, denn deren Anteil an den von Verlagerung oder Wegfall bedrohten Berufen steigt in der Erwartung der Betriebe von einem Fünftel in der Vergangenheit auf ein gutes Viertel aller Fälle in Zukunft.

4. Zwar gibt es noch einige Berufe, in denen ein Kräftebedarf für Geringqualifizierte gesehen wird. Mit wenigen Ausnahmen handelt es sich dabei um einfache Dienstleistungstätigkeiten, die überwachender, reinigender oder betreuender Natur sind. Generell aber herrschen die betriebliche Leistungsanreicherung (Job-Enrichment) und die Leistungsausweitung (Job-Enlargement) – die sozusagen „offensiven“ Anpassungsformen – vor: Fast 60 Prozent der Unternehmen wollen durch eine Aufgabenausweitung und -anreicherung die Rentabilität sichern, nur gut ein Fünftel wählt die Verlagerungs- und Ausdünnungsstrategie. Diese betriebliche Reorganisation führt aber zur weiteren Leistungsverdichtung und setzt der Arbeitsmarkteignung von weniger leistungsfähigen Mitarbeitern immer engere Grenzen. Die betriebliche Reorganisation arbeitet also *zugunsten der leistungsfähigen Kernbelegschaften und gegen die Randbelegschaften*.

5. Das traditionelle Instrument zur Überbrückung von Personalengpässen sind Überstunden, gefolgt von befristeten Neueinstellungen und betrieblichen Umsetzungen (Abbildung 4): Jedes vierte Unternehmen greift bei Personalengpässen auf die Überstunden zurück. Üblicherweise werden aber Überstunden überwiegend von den Besserqualifizierten geleistet. Die Befristungsquote von rund 15 Prozent liegt zwar deutlich höher als im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt,

doch können daraus nur unter bestimmten Rahmenbedingungen besondere Chancen für Geringqualifizierte abgeleitet werden.

Abbildung 4: Methoden der Engpaßüberbrückung

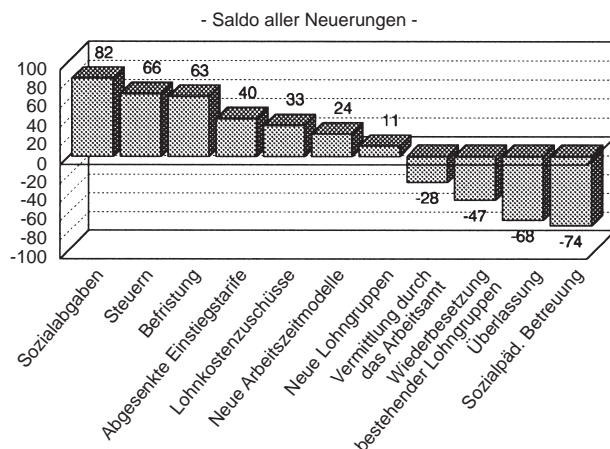


Quelle: IW-Befragung; Rundungsdifferenzen.

6. Die wichtigsten Einstellungshemmnisse für Arbeitslose sind aus der Sicht der Unternehmen das *Alter* und die *Gesundheit* von Bewerbern. Als Einstellungshemmnis wichtig oder sehr wichtig sind aber auch *fehlende Motivation*, *arbeitsrechtliche Hemmnisse* und die *als zu hoch eingeschätzte finanzielle Absicherung bei Arbeitslosigkeit*. Die starke Betonung der Motivation der Arbeitsuchenden zeigt, daß der Motivationsfaktor für die Einstellungsentscheidungen von Unternehmen ähnlich wichtig ist wie die fachliche Qualifikation. Die Motivation geringqualifizierter Arbeitsuchender sollte daher bei der Gestaltung einer regionalen Beschäftigungspolitik berücksichtigt werden.

7. Bei den Instrumenten für mehr Beschäftigung gibt es für die Unternehmen eine klare Präferenz-Rangfolge von einer *Reduzierung von Sozialabgaben und Steuern* über die *Befristung von Arbeitsverhältnissen*, *abgesenkten Einstiegstarifen*, *Lohnkostenzuschüssen bis zu neuen Arbeitszeitmodellen* und der *Vereinbarung neuer Lohngruppen* (Abbildung 5). Mehr als 90 Prozent der Unternehmen halten eine Verringe-

Abbildung 5: Instrumente zur Überwindung von Einstellungshürden



Saldo: Nennungen (sehr wichtig) und (wichtig) minus (weniger wichtig) und (unwichtig).

Quelle: IW-Befragung

rung der Sozialabgaben, mehr als vier Fünftel einen Abbau von Steuern für ein wichtiges oder sehr wichtiges Instrument zur Überwindung von Einstellungshürden. Ungünstig werden dagegen die vom Arbeitsamt assistierte Vermittlung, die Wiederbesetzung bestehender Lohngruppen, die Arbeitnehmerüberlassung und die sozialpädagogische Betreuung der Problemgruppen eingestuft. In einer offenen Frage wurden überdies die verschiedenen rechtlichen Regulierungen als Beschäftigungshemmnis moniert. Die Reform einiger rechtlichen Regeln für den Arbeitsmarkt sollte daher bei einer kommunalen Beschäftigungspolitik ebenfalls berücksichtigt werden.

5 Betriebsfallstudien

Im Rahmen des Gutachtens wurde der verschlechterten Beschäftigungssituation für Geringqualifizierte nicht nur im Spiegel der Empirie, sondern auch im Lichte der Veränderungen in der betrieblichen Arbeitsorganisation nachgegangen. Dazu wurden in zehn Betrieben des Produzierenden und des Verarbeitenden Gewerbes sowie in gewerblichen und öffentlichen Dienstleistungsunternehmen Fallstudien durchgeführt, die mit Intensivinterviews und einer betriebswirtschaftlichen Arbeitsplatzanalyse (Workflow Analysis) den betrieblichen Veränderungen bezüglich der Einfacharbeit nachgegangen sind. Die wesentlichen Ergebnisse:

1. Es muß zwischen Einfacharbeitsplätzen und Einfacharbeiten unterschieden werden. Während die Tarifpolitik die Einfacharbeit pragmatisch durch die tarifliche Eingruppierung abgrenzt (Übersicht 2), kommt Einfacharbeit weder in den klassischen noch in den modernen Theorien der Betriebswirtschaftslehre explizit vor. In der traditionellen Betriebswirtschaftslehre ist Einfacharbeit lediglich elementare Arbeit, die in direkter Konkurrenz zu anderen betrieblichen Produktionsfaktoren und damit unter besonderem Rationalisierungsdruck steht.

Übersicht 2: Einfacharbeitsplätze nach Lohngruppen in der Metallindustrie

Gruppe	Lohngruppen-Definition
1	Arbeiten einfacher Art, die ohne vorherige Arbeitskenntnisse nach kurzer Anweisung ausgeführt werden können und mit geringen körperlichen Belastungen verbunden sind.
2	Arbeiten einfacher Art, die ohne vorherige Arbeitskenntnisse nach kurzer Anweisung ausgeführt werden können.
3	Arbeiten, die ein Anlernen von 4 Wochen erfordern und mit geringen körperlichen Belastungen verbunden sind.
4	Arbeiten, die ein Anlernen von 4 Wochen erfordern
5	Arbeiten, die ein Anlernen von 3 Monaten erfordern

Quelle: Lohnrahmenabkommen der M+E-Industrie Nordrhein-Westfalen.

Diese These läßt sich in einzelnen *Branchen* unterschiedlich nachzeichnen. Im Verarbeitenden Gewerbe und im Baugewerbe haben sich die Anforderungen erhöht. Ursächlich sind die Einführung der Qualitätssicherung auf allen Arbeitsplätzen, eine höhere Verantwortung für teure Maschinen und hochwertige Produkte sowie die Verkürzung der Produktionszyklen. Bei Neueinstellungen werden daher Facharbeiter bevorzugt. Die in den Betrieben Beschäftigten ohne Berufsausbildung haben durch langjährige Berufserfahrung und in-

nerbetriebliche Schulungen den gleichen Qualifikationsstand erreicht (Job-Enrichment). Bei den Betrieben des privaten Dienstleistungssektors sind ähnliche Strukturen zu erkennen. Im öffentlichen Dienst sind höhere Anforderungen nicht durchgängig festzustellen. Hier führt auch der Angebotsdruck von Qualifizierten auf dem Arbeitsmarkt dazu, daß die Beschäftigungsmöglichkeiten für Unqualifizierte abnehmen.

Im Verarbeitenden Gewerbe finden sich noch zahlreiche Einfach Tätigkeiten, die dem Kerngeschäft zuzurechnen sind, die jedoch quantitativ kein großes Gewicht mehr haben. Bei den in der Industrie existierenden Servicetätigkeiten, die nicht zur eigentlichen Leistungserstellung beitragen, ist ein starker Outsourcing-Trend festzustellen.⁵ Auch im Dienstleistungsbereich ist die Palette der angebotenen Einfach Tätigkeiten groß, wobei es sich überwiegend um Anlernberufe handelt. In den öffentlichen Dienstleistungen des Nahverkehrs und der Telekom konzentrieren sich die Einfach Tätigkeiten auf nur wenige, dafür aber quantitativ bestimmende Berufe. Trotz eines generellen Rückgangs von Einfach arbeitsplätzen ist in allen Branchen auch ein Aufbau entsprechender Stellen vorhanden, so daß eine differenzierte Betrachtung notwendig wird.

2. Die betrieblichen Restrukturierungsprozesse und der externe Druck von den Weltmärkten machen den Abbau von Einfach arbeitsplätzen nicht zum Ergebnis eines singulären Ereignisses, sondern sich wechselseitig verstärkender Prozesse. Nach den Erkenntnissen der Betriebsfallstudien zu urteilen, ist der Prozeß des Abbaus von Einfach arbeit in den Betrieben des Verarbeitenden Gewerbes so weit fortgeschritten, daß er kaum noch umkehrbar ist. Ein ausdrückliches Anliegen der Studie war es, Anhaltspunkte dafür zu finden, wie die Rentabilität der Betriebe verbessert werden kann, ohne hierzu Personal auf Einfach arbeitsplätzen freizusetzen. Ausgangsthese war, daß die Betriebe bereits Modelle der Betriebs- und Arbeitsorganisation entwickelt haben, wie die Einfach arbeit auch unter der Maßgabe neuer Organisationsstrukturen oberhalb der *Rentabilitätsschwelle* liegen kann. Diese These konnte jedoch nicht verifiziert werden; spezielle Konzepte sind nicht entwickelt worden. Die derzeitigen Restrukturierungsbemühungen der Betriebe führen überwiegend zu sogenannten „schlanken Belegschaften“, was fast immer mit einem drastischen Personalabbau insbesondere bei den Einfach Tätigkeiten verbunden ist.

Die *Konzepte der Betriebsorganisation* resultieren aus der Unternehmenskultur, der Art der Leistungserstellung, der ökonomischen Situation und den Bemühungen zur Optimierung von Produktivität und Rentabilität. Die Effekte, die durch eine Restrukturierung der Betriebsorganisation auf Einfach arbeitsplätze ausgelöst werden, sind unterschiedlich. Einerseits ist die Einfach arbeit dann stark betroffen, wenn die nicht zum Kernbereich gehörenden Tätigkeiten ausgelagert werden. Andererseits gibt es kaum Ansätze zur Restrukturierung der verbleibenden Kern-Einfach arbeitsplätze außer einer Arbeitsverdichtung durch Job-Enlargement. Ob dadurch die Rentabilität verbessert werden kann, muß fraglich bleiben. Es liegen nur selten Kennzahlen vor, anhand derer

die Erhöhung der Arbeitsproduktivität in den vergangenen Jahren oder der breakeven point, ab dem Einfach arbeitsplätze rentabel sind, belegt werden kann. Zudem werden nicht nur die Arbeitskosten, sondern alle wettbewerbsrelevanten Kosten als zu hoch veranschlagt und damit als ursächlich für den Abbau von Einfach arbeitsplätzen in den Betrieben angesehen.

3. Für den personalwirtschaftlichen Wert von Einfach arbeitsplätzen im *betrieblichen Stellenplan* gilt unabhängig von der Branche, daß es keine Abkoppelung vom generellen Trend gibt: Werden Arbeitsplätze auf- oder abgebaut, so betrifft dies auch Einfach arbeitsplätze, allerdings in verstärktem Maße. Der Abbau wird mit den betrieblichen Reorganisationsprozessen zum schlanken Unternehmen, mit der Verringerung der Fertigungstiefe und einer deutlich stärkeren Kundenorientierung begründet. Der aus der Statistik abzulesende überproportionale Abbau von Einfach arbeitsplätzen dürfte daher vor allem durch die Akzeleratorwirkung geringer betrieblicher Wertschätzung bedingt sein⁶. Ob der Abbau auch zukünftig so weitergehen wird, ist zu bezweifeln: Die in den Kerntätigkeiten des Verarbeitenden Gewerbes vorhandenen Einfach arbeitsplätze scheinen nicht unmittelbar bedroht zu sein, wobei sie allerdings bei Neubesetzungen vermehrt nur noch Qualifizierten offenstehen.

Die aus dem Verarbeitenden Gewerbe ausgelagerten Einfach arbeit ist teilweise die Basis der Einfach arbeit in den Dienstleistungen. Häufig werden Tätigkeiten zwischen den Betrieben umstrukturiert und bei Dienstleistern neu zusammengefaßt. Kunden und Lieferanten aus dem Verarbeitenden Gewerbe haben teilweise Service- und Verwaltungstätigkeiten auf Dienstleistungsbetriebe übertragen oder gemeinsame Competence-Center gegründet. Daher ist das Entstehen von Einfach Tätigkeiten im Dienstleistungssektor differenziert zu beurteilen, zumal diese Betriebe sich in unterschiedlichen Reorganisationsphasen – von „abgeschlossen“ bis „noch nicht begonnen“ – befinden. Es ist zu vermuten, daß bei den öffentlichen Betrieben eher Stellen im Kernbereich abgebaut werden, während in den privaten Dienstleistungen parallel zu einer Ausweitung der Geschäftstätigkeit auch mit einem moderaten Aufbau zu rechnen ist. Dazu muß aber neben der fachlichen Qualifizierung auch kundenorientiertes Denken mit entsprechender Sozialkompetenz für Beschäftigte auf einfachen Arbeitsplätzen vermittelt werden. Dies wertet viele Einfach arbeitsplätze im Dienstleistungssektor inhaltlich so stark auf, daß sie für Geringqualifizierte nicht mehr zur Verfügung stehen.

4. Einfach arbeitsplätze erschließen sich aufgrund der nur geringen formalen und faktischen Qualifikationsanforderungen *personalwirtschaftlichen Instrumenten* in einem weit größeren Maße als qualifizierte Positionen. Sie können eher durch Faktorsubstitution, Rationalisierung, Integration oder Outsourcing variiert werden. Dies hat dazu geführt, daß bestehende Einfach arbeitsplätze in der Produktion zwar tarifär und formal noch Einfach arbeitsplätze sind, gemessen an der Lohngruppe aber zum überwiegenden Teil längst qualifiziertere Inhalte integriert haben. Im Verarbeitenden Gewerbe und Baugewerbe, zunehmend aber auch bei den Dienstleistern, muß deutlich zwischen den Einfach arbeitsplätzen selbst und den notwendigen Qualifikationen der Stelleninhaber unterschieden werden. Nicht immer wird eine formale Berufsausbildung, aber zumindest eine hohe Lern- und Transferfähigkeit verlangt. Dieses hat zur Folge, daß der in allen Bereichen der Wirtschaft auch weiterhin bestehende Bedarf an Einfach arbeit und die dafür notwendigen Stellen nicht zwangsläufig zu Beschäftigungsmöglichkeiten für Gering-

⁵ Etwa jeder dritte Erwerbstätige im Produzierenden Gewerbe übt einen Dienstleistungsberuf aus (Riede, 1990: 623 ff.).

⁶ Dies paßt zu neueren Ergebnissen über das Verhalten niederländischer Unternehmen bei der Einstellung geringqualifizierter Bewerber. Das Auswahlverhalten der Betriebe wurde primär von Alter, Geschlecht, Gesundheitszustand und Nationalität der Bewerber bestimmt – mithin Faktoren, die von den Bewerbern selbst nicht zu beeinflussen sind (van Beek/ Koopmans/ van Praag 1997: 295ff.).

qualifizierte führen, sondern diese Stellen zunehmend von qualifizierten Bewerbern besetzt werden. Höhere Anforderungen und Verantwortungen, vor allem an die Sozial- und Methodenkompetenz, beschleunigen die Besetzung von Einfacharbeitsplätzen mit Fachkräften noch.

5. Ein weiterer *Ausgleichsprozeß zwischen Fach- und Einfacharbeit* ist das vertikale Job-Enrichment: Einfache Tätigkeitsvollzüge werden in qualifizierte Tätigkeiten integriert oder fallen durch Faktorsubstitution ganz weg. Botendienste oder einfache Schreiarbeiten werden entweder durch elektronische Post erledigt oder von den Sachbearbeitern selbst ausgeführt. Dieses Job-Enrichment, das mit einem Downgrading verbunden ist, läßt sich bei vielen qualifizierten Tätigkeiten – nicht zuletzt bedingt durch den DV-Einsatz – nachweisen.

Die Arbeitsorganisation ist von großer Bedeutung dafür, unter welchen Bedingungen einzelne Tätigkeitsvollzüge integriert, ausgelagert oder in neuen einfachen Tätigkeitsvollzügen zusammengefaßt werden können. Im Verarbeitenden Gewerbe sind einfache Arbeiten vor allem durch hohe körperliche Anforderungen gekennzeichnet. Diese bleiben nur dort erhalten, wo sie sich einer Rationalisierung durch Maschineneinsatz kostenmäßig nicht erschließen, was vor allem bei Einzelfertigungen der Fall ist. Da es sich oft um gesundheitsschädliche Arbeiten handelt, ist hier ein erneute Schaffung dieser Tätigkeiten weder intendiert noch sinnvoll. Bei den Dienstleistungen ist zwischen den körperlich orientierten und den dv-orientierten Tätigkeiten zu unterscheiden. Teilweise weisen diese Arbeiten ähnliche Anforderungen wie im Verarbeitenden Gewerbe auf, beispielsweise Tätigkeiten als Fahrer oder Lagerist. Die Einzelbetrachtung von Einfacharbeitsplätzen zeigt, daß die neuen Konzepte der Arbeitsorganisation in allen Branchen dem Trend zu höheren qualifikatorischen Anforderungen durch eine Vergrößerung und Verselbständigung der individuellen Arbeitsaufgaben folgen.

6. Die betriebliche Festlegung der *Arbeitszeiten*, verbunden mit einer Flexibilisierung und Ausweitung der Betriebszeiten, ist ein wesentlicher Wunsch der Betriebe. Allerdings gibt es je nach der Struktur der betrieblichen Leistungserstellung erhebliche Unterschiede, wie sich eine solche Variation der Betriebs- und Arbeitszeiten auf Einfacharbeitsplätze auswirken würde. Insofern können sich generelle Empfehlungen nur auf eine größere Flexibilisierung beziehen. Die Betriebe nutzen bereits heute das arbeitsrechtliche Instrumentarium bei Einfacharbeitsplätzen in einem größerem Umfang als bei anderen Arbeitsplätzen. Arbeitsrechtliche Besonderheiten gegenüber anderen Beschäftigtengruppen sind die deutlich häufigere Nutzung von Leiharbeit, zeitlich befristeten Arbeitsverhältnissen und Probearbeitsverhältnissen zur Personalrekrutierung. Erst nach einer längeren „Probezeit“ werden Einfacharbeitsplätze in reguläre Dauerarbeitsplätze überführt. Weitere verbreitete Arbeitsformen sind Teilzeitarbeit, Heimarbeit und Saisontätigkeiten, die allerdings meistens tariflich abgesichert sind. Das Einkommen im Verarbeitenden Gewerbe ist dem Facharbeiterinkommen vergleichbar, teilweise werden Gruppenprämien gezahlt. Im Dienstleistungssektor liegen die Einkommen – zum Teil deutlich, zum Teil nur geringfügig – unter den Fachangestelltegehältern.

7. Aus der Sicht der Betriebe ernüchternde Ergebnisse liefert die Frage, ob unter den derzeitigen Bedingungen einfache Arbeitsplätze für gering Qualifizierte erhalten oder geschaffen werden können. Die derzeitigen Arbeitsbedingungen sind insgesamt nur bedingt geeignet, dauerhaft Einfacharbeitsplätze zu erhalten. Als Maßnahme für Geringqualifizierte

nach einer bestimmten Zeit der Arbeitsuche wird noch am ehesten ein Qualifizierungszwang befürwortet, damit überhaupt Berufschancen bestehen. Dagegen lehnen Betriebe einen Arbeitszwang, in welcher Form auch immer, überwiegend ab. Die Zusammenhänge zwischen den Arbeitskosten und Einfacharbeitsplätzen sind komplexer als gemeinhin in der wirtschaftspolitischen Diskussion genannt. Die Lohn- und Arbeitskosten beziehungsweise Transferzahlungen zum teilweisen Ausgleich dieser Kosten haben zwar Bedeutung, sind jedoch für die Einrichtung von Arbeitsplätzen nicht entscheidend. Die Aktivierung von Lohnersatzleistungen wird aufgrund der erwarteten Mitnahmeeffekte mit Vorbehalt betrachtet. Entscheidend für die Errichtung von Einfacharbeitsplätzen sind die am Markt durchsetzbaren Wettbewerbspreise, in die nicht nur die Arbeitskosten, sondern auch die durch gesetzliche Auflagen entstehenden Kosten, beispielsweise Umweltschutzaufgaben, Gebühren, Steuern und Abgaben eingehen. Auch die Wiedereinführung von Leichtlohngruppen oder die Öffnung der Lohnstruktur nach unten wird in den meisten Fällen abgelehnt. Vor allem im Dienstleistungsbereich wird dagegen das Fehlen einfacher Berufsbilder beklagt. Die derzeitige Neuordnung oder Neuschaffung von Ausbildungsberufen wird negativ beurteilt, da sie in der Regel zu hohe intellektuelle Anforderungen stellt.

6 Betroffeneninterviews

Die problematische Abgrenzung von Einfacharbeitsplätzen wird noch dadurch verstärkt, daß auch die Zielgruppen für diese Arbeitsplätze kaum eindeutig zu definieren sind. Auf der Basis der Pilotstudie wurden die folgenden Gruppen als potentielle Stelleninhaber von Einfacharbeitsplätzen ausgewählt: gewerbliche Arbeitslose, kaufmännische Arbeitslose, ehemalige Sozialhilfeempfänger mit einer Beschäftigung in einem Dienstleistungspool, ehemalige Sozialhilfeempfänger mit einer Beschäftigung in einer Beschäftigungsgesellschaft sowie beschäftigte Einfacharbeitnehmer in der gewerblichen Wirtschaft, wobei die beschäftigten Sozialhilfeempfänger dem zweiten Arbeitsmarkt zugerechnet werden können. In strukturierten und moderierten Gruppeninterviews mit diesen Betroffenen wurde vor allem der Frage nach der Akzeptanz von Einfacharbeit und den dafür notwendigen Rahmenbedingungen nachgegangen. Die wichtigsten Ergebnisse im Überblick:

1. Die Arbeitslosigkeit bei Geringqualifizierten kann, mit Ausnahme der gewerblichen Arbeitnehmer, nicht auf bestimmte Auffälligkeiten in den *Strukturen personaler Merkmale* zurückgeführt werden. Diese Erkenntnis ist um so wichtiger, als das Bild des potentiellen Einfacharbeiters stark durch entsprechende Arbeitnehmer auf gewerblich-industriellen Plätzen geprägt ist, also durch jene Gruppe, die sich hinsichtlich ihrer Personenmerkmale am meisten von den übrigen Gruppen unterscheidet. Für die Gruppe der gewerblichen Arbeitslosen müßten Eingliederungsmaßnahmen mit entsprechenden Motivationsseminaren und insbesondere einer weitgehenden Arbeitsplatzgarantie einhergehen; eine sozialpädagogische Betreuung erscheint notwendig. Die kaufmännischen Arbeitslosen haben teilweise bereits aus eigenem Antrieb Einfacharbeitsplätze eingenommen oder ein Downgrading innerhalb des Betriebes akzeptiert, ohne daß dies zu einer dauerhaften Beschäftigung geführt hätte. Für alle Gruppen gilt, daß sie bisher kaum eine berufliche Identität ausgebildet haben.

2. Die bisherigen Mißerfolge im Beruf sind auch Folge einer fehlenden *beruflichen Identität* dieser Gruppe. Sie werden

nicht aufgrund einer bestimmten berufsständischen Zugehörigkeit eingestellt, sondern müssen immer als Einzelperson reüssieren. Erschwerend kommt hinzu, daß die Vorstellungen über berufliche Alternativen und Möglichkeiten bei den meisten Betroffenen eher vage sind. In einer Art „circulus vitiosus“ werden subjektiv keine Berufschancen gesehen, was sich vermeintlich oder tatsächlich auch durch berufliche Erfahrungen bestätigt, so daß in der Folge kein nachdrücklicher Einsatz für die Rückkehr in den Beruf erfolgt. Zudem ist aufgrund der fehlenden beruflichen Identität auch die Bereitschaft zur Übernahme einfacher Tätigkeiten durch viele individuelle Restriktionen eingeschränkt. So überrascht es nicht, daß die Mehrzahl der Betroffenen unter den derzeitigen Bedingungen nicht bereit ist, Einfach Tätigkeiten anzunehmen.

3. Jede der untersuchten fünf Gruppen weist deutlich differente Personenmerkmale im Vergleich zu den anderen Gruppen auf. Aufgrund der unterschiedlichen personalen und sozialen Merkmale fällt für einzelne Personen der Wechsel zwischen den unterschiedlichen Gruppen schwer. Nicht die physischen, sondern die sozialen Faktoren sind die schwierigsten Hemmnisse für eine Reintegration auf Einfacharbeitsplätzen. Daher sollten Arbeitslose, die bereits auf Einfacharbeitsplätzen tätig waren und den Wettbewerb um das sich ständig verringemde Arbeitsplatzangebot erlebt haben, relativ sichere Arbeitsplätze erhalten. Die psychosozialen Attitüden könnten sonst durch weitere Enttäuschungen derart negativ bestimmt werden, daß kaum noch eine geregelte, sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit aufgenommen werden kann.

4. Die *Substitution* von Einfacharbeitsplätzen in der Industrie durch das Outsourcing von Dienstleistungen und die dort neu entstehenden Einfacharbeitsplätze zeitigt zahlreiche Probleme. Viele Betroffene akzeptieren unter den derzeitigen Bedingungen die Einfacharbeitsplätze nicht, weil sie die damit verbundenen Einbußen bei Entgelt und sozialer Sicherung nicht hinzunehmen bereit sind. Allerdings hat das Entgelt, solange es zur Deckung des Lebensunterhalts ausreicht, einen deutlich geringeren Motivationscharakter für die Betroffenen als vielfach angenommen. Wichtiger für die Akzeptanz einer Tätigkeit sind die Arbeitsbedingungen. Als weiteres Hemmnis kommt aus der Sicht der Sozialhilfeempfänger hinzu, daß die Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt durch Vorurteile der Betriebe gegenüber Sozialhilfebeziehern erschwert wird. Dies wiederum vermindert die Motivation der Sozialhilfeempfänger zur Aufnahme einer Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt. Da sich viele dieser Personen zwischenzeitlich mit einer beruflichen Situation arrangiert haben, in der die Transfereinkommen durch weitere Einkünfte aufgestockt werden, ist der von den derzeitigen Tarifeinkommen ausgehende Erwerbsanreiz nur gering. Es zeigt sich deutlich, daß die mit einem Erwerbsberuf verbundenen Status- und Zugehörigkeitsempfindungen kaum anzutreffen sind und daher ihr Fehlen auch nicht als Stigma in der eigenen sozialen Gruppe empfunden wird.

5. Auch die häufig fehlenden formalen Bildungsabschlüsse sowie weitere hemmende Faktoren – beispielsweise bei Frauen nach der Familienpause oder ohne Berufserfahrung sowie bei Aussiedlern – sind auch für die Aufnahme von Einfach Tätigkeiten hinderlich. Trotz einer generellen Bereitschaft

zur Fortbildung und Umschulung bestehen nur bei wenigen Personen konkrete Weiterbildungsbestrebungen. Angesichts der vorhandenen Qualifikationen erscheint eine dauerhafte Integration auf Einfacharbeitsplätzen des ersten Arbeitsmarktes ohne zusätzliche Kenntnisse und Fertigkeiten schwierig. Deren Vermittlung stellt andere Anforderungen an die von vielen Befragten stark kritisierten Träger der Arbeitsmarktpolitik. Der Verantwortung für die eigene Arbeit mit größerer Handlungskompetenz und Selbständigkeit des einzelnen sollte sowohl bei Qualifizierungsmaßnahmen als auch bei Angeboten des zweiten Arbeitsmarktes mehr Gewicht beigemessen werden.

6. Die bestehenden Einrichtungen des *zweiten Arbeitsmarktes* bedürfen einer Umorientierung oder Erweiterung ihres Aufgabenspektrums, um der Zielgruppe zu einem Start in ein dauerhaftes Beschäftigungsverhältnis im ersten Arbeitsmarkt zu verhelfen. Die bisherigen Dienstleistungspools und Beschäftigungsgesellschaften müssen in ihrer Zielsetzung klarer definiert werden, denn nur wenige Befragte sehen ihre Tätigkeit als Vorbereitung auf den ersten Arbeitsmarkt, sondern vielmehr als neue Form der Organisation von Arbeit an. In Teilen des zweiten Arbeitsmarktes haben sich bereits wieder die formalen Bildungsabschlüsse allgemeenschulischer Art als Zugangsvoraussetzungen etabliert. Damit wird der Zugang für die Zielgruppe der Geringqualifizierten erschwert, wenn nicht gar unmöglich gemacht.

Insgesamt wird in den Betriebsfallstudien und Betroffeneninterviews deutlich, daß die bisherigen Versuche zum Erhalt von Einfacharbeit nicht auf die Tätigkeit im derzeitigen Betrieb, sondern auf das Outsourcing von Einfacharbeit gerichtet sind. Insbesondere gewerbliche Einfacharbeit dürfte zwar in der Gesellschaft in hohem Umfang vorhanden sein, wird aber unter den derzeitigen Rahmenbedingungen nicht in reguläre Erwerbsarbeit überführt. Ein Indiz dafür ist der hohe Anteil derjenigen, die neben ihren Transfereinkommen weitere Einkunftsquellen haben. Aufgrund des globalen Wettbewerbs und der Arbeitszeitverkürzungen wird für die sozialversicherungspflichtige Kernbeschäftigung weiterhin eine Integration von Einfach Tätigkeiten in höherwertige Aufgaben stattfinden. Die Folge ist ein weiterer Stellenabbau mit einer deutlichen Arbeitsverdichtung bei den Noch-Beschäftigten auf Einfacharbeitsplätzen.

7 Umrisse einer kommunalen Beschäftigungspolitik für Geringqualifizierte

Die Ergebnisse der vier Untersuchungsbausteine belegen, wie wichtig eine Veränderung der wirtschafts- und tarifpolitischen Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarkt von Geringqualifizierten ist. Dieser Umbau ist jedoch – wirft man einen nüchternen Blick auf die Reformgeschwindigkeit in Politik und Gesellschaft – überaus zeitintensiv. Das Zuwarten auf Veränderungen im volkswirtschaftlichen Datenkranz ist daher keine verantwortungsvolle Strategie für einen Abbau der Sockelarbeitslosigkeit von Geringqualifizierten. Beschäftigungspolitische Initiativen der Kommunen sind deshalb nicht nur verständlich, sondern nötig. Bei der Ausgestaltung einer effizienteren kommunalen Beschäftigungspolitik ist aber auf die Einhaltung folgender ordnungspolitischer „*minima moralia*“ zu achten⁷:

(1) Die Finanzierung der Beschäftigungspolitik stößt – insbesondere mit Blick auf Verschiebepbahnhöfe und Folgekosten – auf immer engere Grenzen. Deswegen muß eine kommunale Beschäftigungspolitik auf eine stärker als bisher investive, wertschöpfungsorientierte Verwendung knapper Mit-

⁷ Dies folgt Überlegungen zur Ausgestaltung eines ordnungsverträglichen Lohnsubventionsarrangements, wie sie bei Klös 1997: 63 ff. diskutiert werden.

tel achten, um nicht neue Kostentreibsätze für den Faktor Arbeit zu zünden. (2) Die Vermittlung in Arbeit muß Vorrang vor Leistungen haben. Passive Einkommenssicherung sollte ultima ratio sein. Oberstes Ziel sollte die Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit und arbeitslosigkeitsbedingter Sozialhilfebedürftigkeit durch eine Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt sein. (3) Es sollte keine monetären Anreize zum Verharren in geschützter Beschäftigung geben. Auf die Wahrung des Abstandsgebots zwischen Beschäftigung und Nichtbeschäftigung sowie zwischen geförderter und ungeförderter Beschäftigung ist zu achten.

Innovative Ansätze einer kommunalen Beschäftigungspolitik müssen daher den vorstehenden ordnungspolitischen Grundsätzen genügen, über die traditionelle Förderlandschaft hinausweisen, regional gestaltbar sein und eine Arbeitsmarktpolitik „von unten“ mitgestalten. Nötig ist dafür eine enge personelle und finanzielle Kooperation der verantwortlichen Akteure, die auch die Politikfelder Wirtschaftsförderung, Sozialpolitik, Jugendhilfe und Stadtentwicklung mit einbindet, finanzielle Ressourcen aus verschiedenen Töpfen bündelt, eine gegenseitige Verrechnung der Transaktionen sowie die Erstellung einer regionalen Kosten-Nutzen-Bilanz erlaubt.

Wichtigste eigenständige Finanzierungsquelle für kommunale Beschäftigungsaktivitäten ist die Aktivierung der Sozialhilfe, die zu einem steigenden Teil arbeitslosigkeitsbedingt gezahlt werden muß. Alle Modelle einer kommunalen Beschäftigungspolitik sind daher aus eingesparten und umgewidmeten Sozialhilfemitteln kofinanzieren. Dabei ist aber eine enge Abstimmung mit dem arbeitsmarktpolitischen Vorrang des Arbeitsamtes zu suchen. Dafür wäre es sehr hilfreich, wenn das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) und das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) besser miteinander verzahnt werden könnten. Dafür bietet vor allem die Zielgruppe der Geringqualifizierten hinreichend Anlaß und Gelegenheit. Die beschäftigungspolitische Aktivierung der Sozialhilfe könnte mit folgenden Ansätzen verwirklicht werden, die zum Teil bereits praktiziert werden oder sich im Stadium der Vorbereitung befinden (Klös 1996a):

1. *Kommunale Lohnkostenzuschüsse:* Die Kommune zahlt aus eingesparter Sozialhilfe Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber, die geringqualifizierte Sozialhilfeempfänger für einen bestimmten Zeitraum zu tariflichen oder ortsüblichen Vergütungen auf neugeschaffenen Einfacharbeitsplätzen einstellen. Alternativ könnten Arbeitgeber und/oder Arbeitnehmer von den Beiträgen zur Sozialversicherung entlastet werden. In diesem Fall setzte die Subventionierung stärker als ein allgemeiner Lohnkostenzuschuß am Lohnnebenkostenproblem an. Wegen der dabei nötigen Verrechnung des Sozialhilfeeats mit den einzelnen Sozialkassen ist jedoch die direkte Auszahlung von Lohnkostenzuschüssen wesentlich einfacher zu handhaben und im Rahmen einer kommunalen Beschäftigungspolitik vorzuziehen. Der neugeschaffene § 18, Abs. 4 des BSHG hat die Bedingungen dafür verbessert.

2. *Aufstockung von Arbeitseinkommen:* Arbeitseinkommen von arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern und sonstigen Erwerbspersonen mit individuellen Qualifikations- oder Produktivitätsdefiziten, die neugeschaffene Einfacharbeitsplätze zu Marktbedingungen einnehmen, werden durch kommunale

Einkommenshilfen so weit aufgestockt, daß ein vorab definiertes Mindesteinkommen erreicht wird, das über dem vergleichbaren Sozialhilfeniveau liegt. Voraussetzung dafür ist die Bedürftigkeitsprüfung für die Angehörigen der Zielgruppe. In die Richtung einer persönlichen Einkommenshilfe ist auch der Gesetzgeber mit dem neuen § 18, Abs. 5 BSHG gegangen.

3. *Verminderte Einkommensanrechnung:* Geringqualifizierte Empfänger von Sozialhilfe können bei der Aufnahme einer Einfachstätigkeit bis zum Erreichen einer gewissen Einkommensgrenze einen höheren Anteil des Arbeitseinkommens als bisher behalten. Derzeit beläßt der Absetzbetrag nach dem BSHG den Sozialhilfebeziehern nur maximal 265 DM monatlich zusätzlich zu ihrem Sozialhilfeanspruch. Dies ist kein ausreichender Arbeitsanreiz, obwohl der Absetzbetrag vom anzurechnenden Einkommen ja ausdrücklich den Selbsthilfe- und Arbeitswillen von Erwerbstätigen und Personen mit beschränktem Leistungsvermögen fördern will.

4. *Arbeitnehmerüberlassung:* Die Kommune gründet einen Betrieb zur Arbeitnehmerüberlassung. Voraussetzung dafür ist die Erteilung einer Erlaubnis zur Überlassung durch die Arbeitsverwaltung. Je nach dem Kreis der Leiharbeiter wird dieser Zeitarbeitspool eines öffentlichen Zuschusses bedürfen, mit dem die Gemeinkosten finanziert werden können. Je höher der Anteil von Zielgruppen (Langzeitarbeitslose, Geringqualifizierte, Sozialhilfeempfänger) an den Leiharbeitnehmern ist, um so eher wird es sich um eine nicht-gewerbliche Form der Arbeitnehmerüberlassung handeln müssen.

5. *Dienstleistungsagentur:* Die Kommune gründet als besondere Form eines Arbeitskräftepools eine Dienstleistungsagentur, mit der Kurzeiteinsätze zur Erbringung von Dienstleistungen für Privatpersonen zu einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis zwischen geringqualifizierten Arbeitnehmern und der Agentur gebündelt werden können. Die Agenturbeschäftigung verknüpft das Schutzbedürfnis der Arbeitnehmer mit dem Wunsch privater Haushalte und gewerblicher Unternehmen nach preiswerten und professionellen Dienstleistungen. Die Beschäftigten kommen aus der Zielgruppe der geringqualifizierten Langzeitarbeitslosen und der arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger. Da der Geschäftsbetrieb anfangs oder sogar dauerhaft nicht kostendeckend sein dürfte, werden Zuschüsse aus eingesparten Sozialhilfemitteln oder Lohnersatzleistungen nötig sein.

6. *Dienstleistungsscheck:* Durch veränderte steuerliche Rahmenbedingungen sollen Privathaushalten Anreize zur Nachfrage nach sozialversicherten Dienstleistungen gegeben werden. Ein bereits praktizierter Weg ist die Koppelung der Steuervergünstigungen an den Erwerb von Dienstleistungsschecks. Der Scheck ist Lohnbescheinigung und Sozialversicherungsnachweis in einem und Grundlage für eine Steuerermäßigung. Der Scheck kann von Privathaushalten erworben und als Zahlungsmittel verwendet werden. Dieses Zahlungsmittel könnte beispielsweise zum Abzug eines bestimmten Betrages von der Bemessungsgrundlage bei der Einkommensbesteuerung berechtigen⁸.

7. *Eingliederungsvertrag:* Sozialamt, Hilfeempfänger und Unternehmen schließen einen Eingliederungsvertrag ab, der einen Vertrag außerhalb des Arbeitsrechts darstellt. Der Arbeitgeber ermöglicht dem Arbeitssuchenden, sich befristet auf maximal sechs Monate unter betriebsüblichen Bedingungen zu qualifizieren und einzuarbeiten mit dem Ziel, ihn nach einem erfolgreichen Abschluß zu übernehmen. Er wird aber im

⁸ Mit dem Jahressteuergesetz '97 und der Einführung eines Haushaltsschecks sind diesbezüglich bereits große Fortschritte erzielt worden. Der auf 18.000 DM erhöhte Sonderausgabenabzug gilt jedoch nicht, wenn Privathaushalte Beschäftigte einer Dienstleistungsagentur anfordern.

Gegenzug wegen der erhöhten Risiken vom Kündigungsschutz- und Lohnfortzahlungsrisiko freigestellt und kann den Vertrag jederzeit aufheben. Das Sozialamt steuert fachliche Betreuung, die Übernahme des Arbeitsentgelts bei Zeiten ohne Arbeitsleistung und eventuell einen Eingliederungszuschuß bei.

8. *Existenzgründung*: Die Kommune unterstützt – über ihre regionale Wirtschaftsförderung hinaus – die Existenzgründung im Bereich wirtschafts- und haushaltsnaher Dienstleistungen durch Lohnkostenzuschüsse für Geringqualifizierte, qualifizierte Beratung und Hilfen bei der Bereitstellung der Betriebsinfrastruktur. Zwar stellen Existenzgründer in der Regel eine Positivauslese unter den Arbeitsuchenden dar, doch könnten damit über den Komplementäreffekt qualifizierter Beschäftigung auch Geringqualifizierte eine Perspektive erhalten.

9. *Beratungsagentur*: Eine kommunal geführte Beratungsagentur bietet ein diversifiziertes Beratungsangebot für alle Adressaten einer Beschäftigungspolitik für Geringqualifizierte an. Dieses umfaßt die Beratung von Unternehmen bei der Personal- und Organisationsentwicklung, die Darstellung und das Marketing der kommunalen Förderprogramme, die begleitende Qualifizierung der Zielgruppen sowie unter Umständen auch die Auswertung der Projekte.

Diese Modellskizzen folgen unmittelbar den Ergebnissen des Gutachtens, wonach es gemessen an durchschnittlichen Dienstleistungsdichten in der Untersuchungsregion ein nennenswertes Beschäftigungspotential im Dienstleistungsbereich gibt. Ein Teil dieses zusätzlichen Potentials könnte auch für Geringqualifizierte erschlossen werden. Bei den Dienstleistungen sind zumindest drei Teilarbeitsmärkte zu unterscheiden, die in unterschiedlichem Umfang vom Verarbeitenden Gewerbe abhängen und Möglichkeiten der Einfacharbeit bieten: private Haushaltsservices, kommerziell-eigenständige Services und kommerziell-komplementäre Services. Die Arbeitsmärkte für Einfacharbeit bestehen also nicht nur in den gewerblichen Betrieben, sondern auch in Privathaushalten und in Non profit-Betrieben.

Um neue Beschäftigungsgelegenheiten für Geringqualifizierte zu erschließen, hat der Kreis Aachen aus der vorstehenden Modellpalette zwei Ansätze ausgewählt. Sie stellen auf die Schaffung eines zusätzlichen Erwerbsarbeitsvolumens, die Verringerung der Lücke zwischen Kosten und Zahlungsbereitschaft und eine Vereinfachung bei der Inanspruchnahme von professionellen Dienstleistungen sowie auf die Qualifizierung und Arbeitserprobung Geringqualifizierter ab. Sie sollen als Modellprojekte – vorbehaltlich der politischen Zustimmung – im Laufe des Jahres ans Netz gehen und setzen sich aus den Bausteinen Lohnkostenzuschuß, Beratung, verminderte Einkommensanrechnung, Dienstleistungsagentur und Dienstleistungsscheck zusammen (zu den Modellen im einzelnen Kreis Aachen 1997).

Das *Modell* „3 x plus“ wendet sich an Unternehmen, die beraten und unterstützt werden sollen, wie sie durch Änderungen in der Arbeitsorganisation Einfacharbeitsplätze einrichten können. Hilfeempfängern soll durch höhere Anrechnungsfreibeträge und die Verrechnung der Transfer- und Arbeitseinkommen ein Anreiz zur Arbeitsaufnahme gegeben werden (negative Einkommensteuer). Mit diesem Instrument sollen Transfer- und Arbeitseinkommen so miteinander kombiniert werden können, daß für die Sozialhilfeempfänger Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bestehen bleiben. Gleichzeitig soll damit – gleichsam als double dividend

– auch eine unmittelbare finanzielle Entlastung der beteiligten Sozialämter erreicht werden.

Bei „3 x plus“ soll, anders als in bisherigen Lohnkostenzuschuß-Modellen, nicht die finanzielle Förderung von Unternehmen im Vordergrund stehen. Erfahrungen der bisherigen Lohnkostenzuschuß-Modelle haben nämlich gezeigt, daß finanzielle Leistungen für Unternehmen keinen ausreichenden Anreiz bieten, Einfacharbeitsplätze zu schaffen. Ansatzpunkt des Modellprojektes „3 x plus“ ist daher die Beratung von Unternehmen mit dem Ziel, unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten Einfacharbeitsplätze zu erhalten oder zu schaffen. Eine finanzielle Unterstützung in Form von Lohn- oder Einarbeitungszuschüssen wird Unternehmen nur dann ergänzend gewährt, wenn ohne diese Förderung ein Arbeitsverhältnis nicht zustande käme.

Mit dem zweiten Modellprojekt *Dienstleistungsagentur (DLA)* soll die Dienstleistungslücke in der Region verkleinert werden. Dienstleistungen werden heute häufig in Form von geringfügiger Beschäftigung oder in Schwarzarbeit erbracht. Beides bietet keine ausreichende soziale Sicherung der betreffenden Arbeitnehmer und verursacht gesamtwirtschaftliche Einnahmehausfälle. Im Modell soll die Nachfrage nach Dienstleistungen in Hotels, Gaststätten und privaten Haushalten so gebündelt werden, daß die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Arbeitnehmern in Vollzeit und auch – soweit gewünscht oder individuell erforderlich – in Teilzeit möglich ist. Dabei soll für den privaten Haushalt die Dienstleistung nicht teurer werden als auf der bisherigen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsbasis.

Modellregion ist der Kreis Aachen. Das Modell ist auf fünf Jahre angelegt. In diesem Zeitraum sollen insgesamt 500 Arbeitsplätze für die Zielgruppe der Geringqualifizierten geschaffen werden. Das *Leistungsspektrum* für die privaten Haushalte umfaßt die Bereiche Haushaltshilfen, Einkaufshilfen, Botengänge, kleinere Reparaturarbeiten, Gartenarbeiten, Haustier- und Blumenpflege. Eine Ausweitung des Angebotes in den bestehenden Bereichen oder das Hinzufügen neuer Bereiche, z.B. Kinderbetreuung, ist bei entsprechender Nachfrage und soweit die hierfür erforderlichen Qualifikationen der Arbeitnehmer vorliegen im Laufe des Projektes möglich.

8 Ausblick

Bei einer kommunalpolitischen Offensive für Einfacharbeitsplätze kann es keinesfalls um den Abschied von der volkswirtschaftlichen Priorität der Humankapital- und Sachkapitalinvestitionen gehen, die allein die internationale Wettbewerbsfähigkeit und rentable Arbeitsplätze sichern können. Allerdings dürfte eine allein weltmarkt- und high tech-orientierte Strategie vermutlich für all jene keinen Ausweg aus der Beschäftigungsfalle weisen, die nicht für den Weltmarkt qualifiziert werden können. Für sie geht es um die Schaffung von Beschäftigungsgelegenheiten in Bereichen, die unter Umständen nur lokal angeboten werden und nicht dem Weltmarktdruck unterliegen. Ein solches Potential ist bisher in Deutschland insbesondere im Dienstleistungsbereich nur unzureichend erschlossen. Dies verwehrt zahlreichen Geringqualifizierten die Teilhabe am Erwerbsleben, die offensichtlich immer wichtiger für die Zuteilung von Einkommenschancen wie auch für das Selbstverständnis von Menschen wird.

Einen möglichen Ausweg aus der Beschäftigungsfalle für Geringqualifizierte weist eine behutsame Differenzierung der volkswirtschaftlichen Tarifstruktur, um der Entstehung von

Mindestlohnarbeitslosigkeit bei Geringqualifizierten vorzubeugen. Unter den derzeitigen Bedingungen wird eine solche Differenzierungsstrategie jedoch einkommenspolitisch flankiert werden müssen, um dem „working poor“-Phänomen zu begegnen. Im Aachener Modellprojekt soll dies durch die verminderte Einkommensanrechnung geschehen. Es wird zu prüfen sein, inwieweit eine solche implizite staatliche Einkommenshilfe mit Kontraindikationen wie den fiskalischen Kosten einer einkommenspolitischen Flankierung, den Auswirkungen auf das Erwerbsverhalten und moral hazard-Effekten der Tarifparteien, vor allem aber mit möglichen negativen Folgen für die gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität versehen werden muß.

Aus der Sicht von Geringqualifizierten wäre eine Senkung des Produktivitätsdrucks zwar explizit erwünscht, doch kann dies zu Lasten des gesamtwirtschaftlichen Verteilungsspielraums gehen, der zentral vom Produktivitätsfortschritt bestimmt wird. Die Kosten-Nutzen-Bilanz einer solchen Strategie für mehr Einfacharbeit wird daher einerseits maßgeblich davon abhängen, ob implizite oder explizite Lohnsubventionen zu einer Dämpfung des Produktivitätsanstiegs führen. Andererseits wird sie von den Wertschöpfungsbeiträgen bestimmt, die durch die Integration von Transferempfängern in das Erwerbssystem realisiert werden können. Auf die Größenordnung der zumindest teilweise zu erschließenden Wertschöpfungsbeiträge verweist allein schon die Tatsache, daß die Etats für Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe in der Vergangenheit die am stärksten expandierenden Ausgabenblöcke innerhalb des Sozialbudgets waren. Allein die arbeitslosigkeitsbedingten Ausgaben der Sozialhilfe und der Arbeitslosenhilfe können auf rund 32 Mrd. DM veranschlagt werden.

Aber selbst angesichts einer ex ante nicht bestimmbarer Kosten-Nutzen-Bilanz des skizzierten Modellprojekts sollte auf jeden Fall ein Punkt auf der Haben-Seite einer Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte verbucht werden können: Die Förderung von Einfacharbeitsplätzen scheint ein Modus zu sein, der die weitgehend über den Zugang zum Arbeitsmarkt vermittelten Integrations- und Einkommenschancen zwischen Arbeitsplatzinhabern und Arbeitssuchenden zugunsten der Outsider neu tariert. Dies ist nicht nur ökonomisch vorteilhaft, sondern auch psychologisch überaus bedeutsam, denn spätestens seit Benjamin Franklin darf als gesichert gelten: „When men are employed, they are best contented“.

Literatur

- Arbeitgeberverband Gesamtmetall (Hrsg.) (1995): Berufsbildung. Sonderdruck aus dem Geschäftsbericht 1992 - 1995. Köln.
- Argyle, M. (1952): The Concepts of Role and Status. In: Social Research, S. 39-49.
- Baethge, M./ Baethge-Kinky, V. (1995): Ökonomie, Technik, Organisation: Zur Entwicklung von Qualifikationsstruktur und qualitativem Arbeitsvermögen. In: Arnold, R./ Lipsmeier, A. (Hrsg.): Handbuch der Berufsbildung. Opladen, S. 142ff.
- Baumgardt, J. (1978): Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit besonders bedrohte Jugendliche. In: Bader, J./ Dembski, M./ Schurer, B. (Hrsg.): Problemgruppen in Berufserziehung und Beruf. Trier, S. 143-186.
- Beek, K.W.H. van/ Koopmans, C.C./ Praag, B.M.S. van (1997): Shopping at the Labour Market: A Real Tale of Fictions. In: European Economic Review, Vol. 41, No. 2, pp. 295-317.
- Institut der deutschen Wirtschaft Köln (1996): Arbeitsplätze mit einfachen Qualifikationsanforderungen als strategische Variable der Beschäftigungspolitik in der Region Aachen. Gutachten im Auftrag des Kreises Aachen. Köln.
- Klös, H.-P. (1996a): Alternativen einer kommunalen Beschäftigungspolitik und Umriss eines Modellprojekts in der Region Aachen. Manuskript. Köln.
- Klös, H.-P. (1996b): Der Beitrag der Einfacharbeitsplätze zur Verringerung der Sockelarbeitslosigkeit. In: Montada, L./ Dieter, A. (Hrsg.): Gerechtigkeitsproblem der Arbeitslosigkeit. Bericht aus dem Zentrum für Gerechtigkeitsforschung an der Universität Potsdam, Nr. 3., Potsdam, S. 100-105.
- Klös, H.-P. (1997): Arbeitsmarktpolitik in der Beschäftigungskrise – Grundzüge eines ordnungskonformen „zweitbesten“ Arrangements. In: Sadowski, D./ Pull, K. (Hrsg.): Vorschläge jenseits der Lohnpolitik – Optionen für mehr Beschäftigung. Frankfurt, New York, S. 63-94.
- Kreis Aachen unter Mitwirkung des Instituts der deutschen Wirtschaft (1997): Modellprojekt „Arbeitsplätze mit einfachen Qualifikationsanforderungen“. Aachen.
- OECD (1996): Technology and Industrial Performance. Paris.
- Plath, H.-E. (1996): Einfacharbeit aus der Perspektive der Qualifikationsforschung. Unveröffentlichtes Manuskript. Nürnberg.
- Riede, T. (1990): Dienstleistungsberufe im Industriellen Gewerbe. In: Wirtschaft und Statistik, Heft 9, S. 623-630.
- Rützel, J. (1995): Randgruppen in der beruflichen Bildung. In: Arnold, R./ Lipsmeier, A. (Hrsg.): Handbuch der Berufsbildung. Opladen, S. 109ff.