

Wolfgang Cornetz, Holger Schäfer

Arbeitsmarktwende durch einen Niedriglohnsektor?

Gestützt durch Vergleiche mit den USA, Großbritannien, den Niederlanden oder Dänemark herrscht die Meinung vor, daß es in Deutschland zu wenige Arbeitsplätze im Bereich niedrig produktiver, gering entlohnter Tätigkeiten gibt.

Einen Abbau des Defizits erhofft man sich vorrangig durch eine Erweiterung der Beschäftigungsmöglichkeiten im Dienstleistungsbereich. Kann ein Niedriglohnsektor Auffangbecken für die vielen gering qualifizierten Arbeitslosen sein?

Das jüngst vorgelegte Reformprogramm im Rahmen des Bündnisses für Arbeit¹ sieht einen energischen Schritt zur Behebung der fortdauernden Misere auf dem deutschen Arbeitsmarkt vor. Die Vorstellung eines limitierten oder sogar schrumpfenden Sockels an verfügbarer Erwerbsarbeit wird ebenso verworfen wie die Verwendung eines defensiven Instrumentariums (z.B. Reduzierung der Jahresarbeitszeit, Frühverrentung oder niedrige Frauenerwerbsquoten). Anstatt auf eine Stilllegung wachsender Teile des Arbeitsangebots zu setzen, wird eine Erhöhung des Beschäftigungsniveaus anvisiert. Als Gradmesser des Erfolges hat man weniger die Arbeitslosen- als vielmehr die Erwerbsquote im Auge.

Für die Realisierung einer Strategie für mehr Arbeitsplätze steht der Dienstleistungsbereich im Blickpunkt. Das Reformprogramm geht davon aus, daß alle entwickelten Industriegesellschaften in den vergangenen Jahren fast ausschließlich im tertiären Sektor Beschäftigungserfolge hätten erzielen können. Die eigentliche Beschäftigungslücke der deutschen Volkswirtschaft ortet man konkret im Bereich niedrig produktiver Dienstleistungen. Da dieser Bereich mit Hilfe des traditionellen Ansatzes der „aktiven Arbeitsmarktpolitik“ nicht erschlossen werden könne, bedür-

fe es expansiver Strategien, z.B. einer Senkung der Sozialbeiträge bei niedrig entlohnten Arbeiten.

Die Beschäftigung im Bereich preiselastischer Dienstleistungen würde, so die Überlegung, auf eine solche Maßnahme positiv reagieren. Das leidige Problem der 630-Mark-Jobs könne durch die Offensive für einen Niedriglohnsektor im Dienstleistungsbereich gleichzeitig eliminiert werden. Die Arbeitsgruppe „Benchmarking“, die einen Vorschlag von F. W. Scharpf² weiterentwickelt hat, geht davon aus, daß die neuen Arbeitsplätze vorrangig von denjenigen Arbeitslosen besetzt werden könnten, die lediglich über eine geringe Qualifikation verfügen.

Während unstrittig ist, daß die beträchtliche Anzahl formal gering qualifizierter unter den Arbeitslosen in Deutschland ein besonderes Problem darstellt und daß dringend erfolgversprechende Ansätze zur Überwindung der fortdauernden Massenerwerbslosigkeit benötigt werden, so stellt sich doch die Frage, ob das Konzeptpapier von Streeck und Heinze von den richtigen Prämissen ausgeht. Fehlen in der Bundesrepublik wirklich in erster Linie Beschäftigungsmöglichkeiten auf niedrigem Produktivitäts- und Bruttolohnniveau im Dienstleistungsbereich („bad jobs“) und – vorausgesetzt deren Schaffung durch Subventionierungen gelingt – wäre die Einführung eines Niedrig-

Prof. Dr. Wolfgang Cornetz, 52, lehrt Volkswirtschaftslehre und Politik an der Hochschule Harz, Wernigerode und ist dort Rektor; Holger Schäfer, 30, Dipl.-Ökonom, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Hochschule Harz.

¹ Vgl. W. Streeck, R. Heinze: An Arbeit fehlt es nicht. Ein Reformprogramm, in: Der Spiegel, 19/1999, S. 38 ff.

² Vgl. F. W. Scharpf: Subventionierte Niedriglohnbeschäftigung statt bezahlter Arbeitslosigkeit?, in: Zeitschrift für Sozialreform, 2/1995, S. 65 ff.

lohnsektors ein geeigneter Weg, um eine kurzfristige, spürbare Entlastung beim harten Kern der registrierten Arbeitslosigkeit zu erreichen?

Welche Datenbasis zugrunde legen?

Die Ermittlung des Umfangs der gering entlohnten Tätigkeiten im Dienstleistungsbereich ist keineswegs einfach. In einer früheren Arbeit³ konnten wir z.B. zeigen, daß die gravierendsten Unterschiede der Struktur der Erwerbstätigkeit zwischen den USA und Deutschland nicht wie immer behauptet bei einfachen Tätigkeiten, sondern vorwiegend im Bereich hochwertiger, produktionsorientierter Dienstleistungen bestehen. Hinter solchen Dienstleistungen verbergen sich Manager, Ingenieure, Wissenschaftler, Rechtsanwälte usw. Kaum Unterschiede ergeben sich dagegen bei haushaltsorientierten Dienstleistungstätigkeiten (Kellner, Dienstboten, Friseure usw.) und im Verkauf. Wie kann es zu einer solchen Diskrepanz zwischen unseren und anderen Untersuchungsergebnissen kommen? Drei Gründe wären hier zu nennen:

- Erstens arbeiten wir mit einer funktionalen und nicht mit einer sektoralen Beschäftigungsanalyse,
- zweitens nutzen wir eine abweichende Datenbasis und
- drittens verwenden wir eine strikt an funktionalen Kriterien orientierte Definition und Klassifikation von Dienstleistungen.

Die Mehrzahl der strukturellen Analysen stützt sich auf Daten der Beschäftigung, die nach dem wirtschaftlichen Schwerpunkt des Unternehmens disaggregiert sind. Diese „sektorale“ Disaggregation hat den schwerwiegenden Nachteil, daß sich bei systematischen Unterschieden im Grad der vertikalen Arbeitsteilung ein falsches Bild ergibt. Ist in einem Land der Umfang des „Outsourcing“ größer – und diese Annahme ist im Hinblick auf den Vergleich USA-Deutschland plausibel – so wird dieses Land auch einen höheren Anteil des Dienstleistungssektors an der Beschäftigung aufweisen.

Dieses Problem läßt sich mit Hilfe der „funktionalen“ Disaggregation vermeiden. Bei diesem Ansatz wird direkt die von einem Beschäftigten ausgeübte Tätigkeit klassifiziert. Für die empirische Analyse wer-

Tabelle 1
Beschäftigungsanteile 1997 nach
Wirtschaftsbereichen in %

	Sektoral		Funktional ¹	
	Deutschland	USA	Deutschland	USA
Landwirtschaft	2,9	2,7	3,0	1,7
Industrie	34,3	23,0	20,3	15,2
Dienstleistungen	62,8	74,3	75,2	83,1

¹ An 100 fehlende Prozente bestehen aus nicht klassifizierbaren Berufen.

Quellen: U.S. Census Bureau: Current Population Survey, March Supplement, auf der Basis der Angaben in: FERRET <<http://ferret.bls.census.gov/cgi-bin/ferret>>, 17. 2. 99; Sozioökonomisches Panel; US Dept. of Labor, Bureau of Labor Statistics, Office of Productivity and Technology; Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

den Haushaltsbefragungen benötigt, die für die USA beispielsweise als Current Population Survey (CPS) und für Deutschland als Sozio-Ökonomisches Panel (SOEP)⁴ zur Verfügung stehen. Ein Vergleich der beiden Konzepte zeigt bereits, daß die Unterschiede zwischen Deutschland und den Vereinigten Staaten in funktionaler Betrachtungsweise erheblich geringer sind als nach einem sektoralen Konzept (vgl. Tabelle 1). Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) ermittelt mit einer abweichenden Abgrenzung der Berufe einen noch geringeren funktionalen Abstand der Dienstleistungstätigkeiten zu den USA⁵. Konsens besteht jedoch in den grundsätzlichen Aussagen: Sowohl das DIW als auch wir argumentieren, daß es eines funktionalen Ansatzes bedarf, um alle Dienstleistungen zu erfassen.

Neben der Unterscheidung von sektoraler bzw. funktionaler Betrachtungsweise ist von Bedeutung, welche Datenbasis verwendet wird. In Deutschland können mindestens drei Erfassungskonzepte der Erwerbstätigkeit unterschieden werden, die auch Informationen über die Berufstätigkeit bereitstellen. Dies sind der jährlich vom Statistischen Bundesamt durchgeführte Mikrozensus, die Beschäftigtenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit und das bereits erwähnte SOEP. Diese Erhebungen verwenden unterschiedliche Konzepte zur Erfassung der Erwerbstätigkeit, so daß auch Abweichungen in der Struktur wenig überraschen dürften.

Das SOEP versucht, alle Erwerbstätigen zu erfassen. Zunächst schätzen die Befragten selbst ein, ob sie erwerbstätig sind oder nicht⁶. Nach diversen Fragen zum Beruf, die nur von denjenigen beantwortet werden, die sich als erwerbstätig eingestuft haben, werden nochmals alle ausdrücklich gefragt, ob sie

³ W. Cornetz; H. Schäfer: Hat Deutschland den Dienstleistungsrückstand gegenüber den USA aufgeholt?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 78. Jg. (1998), H. 7, S. 418-425.

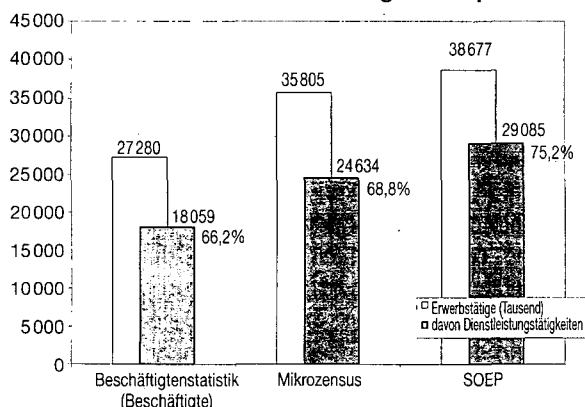
⁴ Die Daten des SOEP wurden vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, bereitgestellt.

eine Nebenerwerbstätigkeit ausüben⁷. Damit wird erreicht, daß auch diejenigen Erwerbstätigen erfaßt werden, die ihren Lebensmittelpunkt nicht in der Erwerbstätigkeit sehen und sich folglich auch nicht als erwerbstätig einstufen würden. Die Erwerbstätigkeit, die durch die Zusatzfrage ermittelt werden kann, ist beträchtlich. Stufen sich 1997 nach der ersten Frage hochgerechnet noch rund 36,2 Mill. Personen als erwerbstätig ein⁸ (darunter 5,5 Mill. Teilzeitbeschäftigte und 1,3 Mill. geringfügig Beschäftigte), so kommen nach der zweiten Frage nochmals 2,4 Mill. Nebenerwerbstätige hinzu, die sich ursprünglich als nicht erwerbstätig eingestuft hatten.

Der Mikrozensus versucht ebenfalls, alle Erwerbstätigen zu erfassen, unabhängig von dem Umfang der Beschäftigung oder dem damit erzielten Einkommen⁹. So enthält der Fragebogen neben der Standardfrage zur Erwerbstätigkeit noch eine explizite Nachfrage bezüglich geringfügiger Beschäftigung. Schupp et al. weisen jedoch darauf hin, daß dennoch ein Teil der „marginalen Beschäftigungsformen“ nicht erfaßt werde, weil bei der Befragung von nicht angetroffenen Haushaltsmitgliedern auf die Informationen einer „Vertrauensperson“ zurückgegriffen werden kann¹⁰. Zudem besteht die Gefahr, daß wegen des amtlichen Charakters der Befragung einige Personen nicht zu Auskünften über eine eventuelle Beschäftigung bereit sind¹¹.

Für einen internationalen Vergleich wie in unserem Falle mit den USA ist die Beschäftigtenstatistik am wenigsten geeignet, da sie nur sozialversicherungspflichtig Beschäftigte erfaßt. Selbständige, Beamte, mithelfende Familienangehörige und geringfügig Beschäftigte sind damit nicht oder nur unzureichend er-

Erwerbstätigkeit in Deutschland 1997 nach unterschiedlichen Erfassungskonzepten



Quellen: Beschäftigtenstatistik: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 46. Jg., Sondernummer, Arbeitsmarkt 1997; Mikrozensus: W. Knop: Entwicklung der Erwerbstätigkeit nach Wirtschaftsbereichen und Berufen, in: Wirtschaft und Statistik 9/98; SOEP: Sozio-Ökonomisches Panel, eigene Berechnungen. Mikrozensus und SOEP werden jeweils im Frühjahr durchgeführt, bei den Angaben der Beschäftigtenstatistik handelt es sich um den Jahresdurchschnitt.

faßt. Dies ist aber gerade für den Vergleich der Beschäftigung im Dienstleistungsbereich problematisch, da geringfügig Beschäftigte überproportional Dienstleistungstätigkeiten ausüben¹².

Die Abbildung zeigt, daß die unterschiedlichen Erfassungskonzepte zu erheblichen Divergenzen der Erwerbstätigenzahl führen. Die Erwerbstätigkeit, die durch das Befragungsschema des SOEP ermittelt wird, ist deutlich höher als die anderer Verfahren¹³. Die Vermutung liegt nahe, daß der Mikrozensus den Umfang der Erwerbstätigkeit unterschätzt, da eine „statistische Lücke geringfügiger Beschäftigung“¹⁴ existiert. Das erweiterte Erwerbstätigenkonzept des SOEP ist prinzipiell geeignet, Vergleiche mit Daten für

⁵ So das Ergebnis einer aktualisierte Rechnung des DIW für 1997 (Deutschland) bzw. 1996 (USA); vgl. DIW: Das Dienstleistungs-Puzzle, in: DIW-Wochenbericht, 35/98, S. 625-629. Eingeschlossen sind dabei auch die in Nebenbeschäftigung geringfügig Beschäftigten, die in unseren früheren Kalkulationen bisher nicht enthalten waren. Für den Vergleich mit den USA spielen diese indes keine nennenswerte Rolle. Der Anteil der Dienstleistungstätigkeiten in Deutschland vermindert sich bei deren Weglassung laut DIW-Rechnung um 0,5 Prozentpunkte. Noch weniger relevant ist diese Gruppe für die Struktur des Arbeitsvolumens.

⁶ Dabei ist es auch möglich, sich als „geringfügig beschäftigt“ einzu-stufen. Diese Einschätzung muß indes nicht notwendigerweise mit der offiziellen Definition von geringfügiger Beschäftigung übereinstimmen.

⁷ Mögliche Antworten sind hier „mithelfender Familienangehöriger im eigenen Betrieb“, „regelmäßige Nebenerwerbstätigkeit“ sowie „gelegentliche Arbeiten gegen Entgelt“.

⁸ Eingeschlossen sind dabei Personen, die sich im Mutterschafts-bzw. Erziehungsurlaub befinden.

⁹ Vgl. S. Allafi: Erste Ergebnisse des Mikrozensus 1998, in: Wirtschaft und Statistik, 3/99, S. 163-170.

¹⁰ Vgl. J. Schupp et al: Erwerbsstatistik unterschätzt Beschäftigung um 2 Millionen Personen, in: DIW-Wochenbericht, 38/97, S. 690 ff.

¹¹ Vgl. M. Jungbauer-Gans, P. Hönisch: Dauer geringfügiger Beschäftigten, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 4/98, S. 697-704.

¹² Vgl. M. Jungbauer-Gans, P. Hönisch, a.a.O.; oder J. Schupp et al.: Zur Expansion der versicherungsfreien Erwerbstätigkeit in Deutschland, in: DIW-Wochenbericht, 50/95.

¹³ Allerdings ist zu berücksichtigen, daß es sich bei Mikrozensus und SOEP im Gegensatz zur Beschäftigtenstatistik um Stichproben handelt, die mit einem Schätzfehler versehen sind. Aufgrund des geringeren Stichprobenumfangs sind die Konfidenzintervalle für SOEP-Schätzungen breiter als im Mikrozensus. Das 93%-Konfidenzintervall für die Erwerbstätigenzahl im SOEP liegt zwischen 37,398 Mill. und 40,709 Mill.

¹⁴ J. Schupp et al.: Erwerbsstatistik unterschätzt Beschäftigung um 2 Millionen, a.a.O.

die USA anzustellen, auch wenn sich das Befragungsschema des CPS von dem des SOEP unterscheidet. Im CPS wird die betreffende Person zunächst gefragt, ob sie erwerbstätig ist. Sollte dem Befragten unklar sein, was mit erwerbstätig gemeint ist, erläutert der Interviewer, daß Erwerbstätigkeit alle Aktivitäten beinhaltet, für die eine Bezahlung erfolgt und die mehr als eine Stunde im Monat umfassen. Erst danach wird nach eventuellen anderen Aktivitäten, wie etwa Schule oder Universität gefragt. Damit ist grundsätzlich der Berichtskreis des CPS mit dem des erweiterten SOEP-Ansatzes vergleichbar. Ein Problem besteht jedoch darin, daß von den 2,4 Mill. Nebenerwerbstätigen in Deutschland immerhin 0,4 Mill. arbeitslos gemeldet sind, so daß deren Einstufung als „erwerbstätig“ zumindest fragwürdig ist. Andererseits gelten solche Personen in den USA überhaupt nicht als arbeitslos, daher ist durchaus eine gewisse Vergleichbarkeit gewährleistet.

Letztlich ist für die Ermittlung der Anteile einzelner Tätigkeitsbereiche die Frage der Klassifizierung von entscheidender Bedeutung. Das Grundproblem ist, daß kein Konsens darüber besteht, welche Tätigkeiten als Dienstleistungstätigkeiten anzusehen sind und welche nicht. Weiterhin gibt es verschiedene Auffas-

sungen darüber, wie die Dienstleistungstätigkeiten – wenn sie einmal definiert sind – am zweckmäßigsten in Unterkategorien aufzuteilen sind. Wie an anderer Stelle vermerkt¹⁵, vertreten wir die Auffassung, daß die Klassifikation, die das DIW zugrunde legt¹⁶, für die hier relevante Fragestellung nicht gut geeignet ist¹⁷.

Fehlen in Deutschland einfache Dienstleistungen?

Das Fazit dieser methodischen Erwägungen ist, daß die vom Sozioökonomischen Panel ermittelten Daten gut verwendbar sind, um die in der Einleitung genannte erste Prämisse, daß es in Deutschland vor allem an einfachen Dienstleistungsjobs mangelt, zu

¹⁵ W. Cornetz, H. Schäfer: Dienstleistungsdefizit in der Bundesrepublik Deutschland?, in: W. Cornetz (Hrsg.): Chancen durch Dienstleistungen. Ansatzpunkte einer aktiven Gestaltung struktureller Prozesse, Wiesbaden 1998, S. 37-76.

¹⁶ Die DIW-Klassifikation stützt sich auf eine Arbeit von S. Mathews: Dienstleistungsarbeit als Auffangnetz? Eine Analyse der Eintritte und Wechsel in Dienstleistungsarbeit mit Daten des Sozioökonomischen Panels, WZB Discussion Paper FS 195-202, Berlin 1995.

¹⁷ Daß wir einen weiteren Dienstleistungsbegriff verwenden als das DIW ist übrigens nicht – wie vom DIW bemerkt und vom Ifo wiederholt – der Grund für die von uns ermittelte größere Dienstleistungslücke gegenüber den Vereinigten Staaten; vgl. DIW: Das Dienstleistungs-Puzzle, a.a.O. bzw. H. Hofmann, W. Ochel, M. Wilhelm: Beschäftigungspotentiale unternehmensbezogener Dienstleistungen, in: Ifo-Schnelldienst, 15/99 S. 31-42.

Winfried Schmähl/Herbert Rische (Hrsg.)

Wandel der Arbeitswelt – Folgerungen für die Sozialpolitik

Die tiefgreifenden ökonomischen, technologischen, politischen, gesellschaftlichen und demographischen Veränderungen stellen Erwerbstätige, Unternehmen und die Politik vor große Herausforderungen. Sie erfordern ein Anpassen an sich ändernde Bedingungen, aber auch den Versuch einer aktiven Gestaltung. In einem Land wie Deutschland, in dem soziale Sicherung in vielfältiger Weise mit der Arbeitswelt verknüpft ist, sind bereits eingetretene oder für die Zukunft erwartete sozialpolitische Folgen Anlaß für viele Reformvorschläge. Sie reichen bis zur Aussage, in Zukunft sei Arbeit keine geeignete Grundlage mehr für soziale Sicherung.

Die Beiträge des Bandes erörtern die Veränderungen der Arbeitswelt aus einzel- und gesamtwirtschaftlicher Perspektive, hinsichtlich ihrer Konsequenzen für Erwerbspersonen und Rentner, für Unternehmen, für die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sowie wichtige Bereiche sozialer Sicherung und für die Sozialpolitik insgesamt. Sie liefern damit zahlreiche Anregungen für eine sachbezogene Diskussion der komplexen Fragen.

Mit Beiträgen von *Lutz Bellmann, Günther G. Goth, Anita B. Pfaff, Ronald Schettkat, Winfried Schmähl, Günther Schmid, Hartmut Seifert, Herbert Rische, Kurt Vogler-Ludwig*

1999, 229 S., brosch., 78,- DM, 569,- öS, 71,- sFr, ISBN 3-7890-5844-0

 **NOMOS Verlagsgesellschaft • 76520 Baden-Baden**

hinterfragen. Das SOEP läßt einen funktionalen Ansatz für einen Ländervergleich zu und erfaßt vor allen Dingen Neben- und geringfügige Tätigkeiten.

Um die Argumente für die Schaffung eines Niedriglohnsektors zu beurteilen, reicht die Betrachtung großer Aggregate nicht aus. Es ist vielmehr notwendig, eine Disaggregation der Berufe vorzunehmen, die in der Lage ist, auch qualitative Unterscheidungen zwischen einzelnen Gruppen zu treffen. So läßt sich die Behauptung überprüfen, daß in Deutschland vor allem einfache Dienstleistungstätigkeiten fehlen und daß ein staatlich alimentierter Niedriglohnsektor die gegenwärtigen Arbeitsmarktprobleme zu lösen imstande wäre.

Prinzipiell ist die Aussagekraft einer bloßen Gegenüberstellung von Anteilen einzelner Tätigkeitsbereiche fragwürdig, da sie auch durch unterschiedliche Spezialisierungen im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung entstanden sein könnten¹⁸. Um alleine von den Tätigkeitsanteilen in den USA auf eine mögliche Entwicklung in Deutschland schließen zu können, müßte angenommen werden, daß die USA eine optimale strukturelle Entwicklung vollzogen haben, die Deutschland – aus welchen Gründen auch immer – nicht vorweisen kann, aber vorweisen sollte. Für eine solche Annahme gibt es jedoch kein konsistentes theoretisches Fundament.

Für den Vergleich der funktional disaggregierten Beschäftigung verwenden wir daher als Indikator die Zahl der Beschäftigten in Relation zum Erwerbstätigenpotential (der Bevölkerung von 15 bis 65 Jahren). Auf diese Weise werden auch die unterschiedlichen Erwerbsquoten berücksichtigt, so daß ein „Rückstand“ durchaus als Beschäftigungsdefizit interpretiert werden kann, wenn er mit massiven Arbeitsmarktproblemen einhergeht.

Aus den Daten ergibt sich zweierlei (siehe Tabelle 2). Erstens besteht in Deutschland im Vergleich zu den USA eine erhebliche Beschäftigungslücke, die ausschließlich auf ein geringeres Beschäftigungs-

Tabelle 2
Beschäftigtenbesatz 1997

Tätigkeitskategorie	Beschäftigte pro 1000 Einwohner zwischen 15 und 65 Jahren	
	Deutschland	USA
Landwirtschaftliche Tätigkeiten	20	13
Industrielle Tätigkeiten	134	112
Dienstleistungstätigkeiten	498	609
<i>darunter:</i>		
Distributive Dienstleistungstätigkeiten	144	135
Verkauf	66	90
Transport, Kommunikation	78	45
Gesellschaftsorientierte Dienstleistungstätigkeiten	92	104
Humane Dienste	73	69
Sonstige gesellschaftsorientierte Dienste	19	35
Konsumorientierte Dienstleistungstätigkeiten	108	98
Haushaltsbezogene Dienste	100	91
Freizeitbezogene Dienste	9	7
Produktionsorientierte Dienstleistungstätigkeiten	154	272
Unternehmensdienste	96	175
Hilfsdienste	58	96
Insgesamt	663	733

Quellen: U.S. Census Bureau: Current Population Survey, March Supplement, auf der Basis der Angaben in: FERRET <<http://ferret.bls.census.gov/cgi-bin/ferret>>, 17. 2. 99; Sozioökonomisches Panel; Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

niveau im Dienstleistungsbereich zurückzuführen ist. Zweitens ist bei weiterer Aufteilung des Dienstleistungsbereiches das Defizit nicht im Bereich einfacher Dienste zu suchen, sondern im Bereich hochwertiger Unternehmensdienste. Dabei handelt es sich vorwiegend um organisierende Tätigkeiten. Im Bereich einfacher Dienste, bei Verkauf und haushaltsbezogenen Diensten, ergibt sich dagegen kaum ein nennenswerter Unterschied zwischen Deutschland und den USA. Ein ähnliches Ergebnis ermittelte im übrigen auch das DIW – trotz einer abweichenden Klassifizierung der Berufe¹⁹.

Dieses Ergebnis ist insofern überraschend, als gewöhnlich davon ausgegangen wird, daß in den USA weitaus mehr Beschäftigte einfache Dienstleistungstätigkeiten verrichten als in Deutschland. Dies mag bei sektoraler Betrachtung durchaus empirisch verifizierbar sein, es sollte jedoch berücksichtigt werden, daß eine sektorale Analyse gar nicht in der Lage ist, den Status oder das Qualifikationsniveau eines Beschäftigten aufzuzeigen. Die Tatsache, daß eine Person im Einzelhandel tätig ist, bedeutet eben noch lange nicht, daß sie auch eine Verkaufstätigkeit ausübt. Sie könn-

¹⁸ Vgl. R. Rowthorn; R. Ramaswamy: Deindustrialization: Causes and Consequences, IMF Working Paper 42, April 1997, S. 11.

¹⁹ Vgl. DIW: Das Dienstleistungs-Puzzle, a.a.O. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, daß bei sektoraler Betrachtung widersprüchliche Ergebnisse bezüglich der Bedeutung des Sektors Unternehmensdienste in den USA bzw. in Deutschland veröffentlicht worden sind. So können H. Hofmann, W. Ochel, M. Wilhelm: Beschäftigungspotentiale unternehmensbezogener Dienstleistungen, in: Ifo-Schnelldienst 15/99, S. 31-42 keinen Unterschied feststellen, während T. Gries, A. Birk: Die amerikanische Dienstleistungsgesellschaft – ein Modell für Deutschland?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 79. Jg. (1999), H. 5, S. 300-306, einen deutlichen Unterschied im Bereich der Finanzdienstleistungen ausmachen.

Tabelle 3
Anteil der Unternehmensdienste
an den Wirtschaftszweigen 1997
 (in %)

Wirtschaftszweigkategorie	Deutschland	USA
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	4,4	13,1
Industrie	17,9	25,1
Distributive Dienstleistungsunternehmen	8,5	30,0
Soziale Dienstleistungsunternehmen	16,2	26,0
Konsumorientierte Dienstleistungsunternehmen	3,6	17,7
Produktionsorientierte Dienstleistungsunternehmen	18,0	26,3

Quellen: Sozio-Ökonomisches Panel; U.S. Census Bureau: Current Population Survey, March Supplement, auf der Basis der Angaben in: FERRET <<http://ferret.bls.census.gov/cgi-bin/ferret>>, 10. 10. 97; eigene Berechnungen.

te z.B. auch im Management eines Unternehmens im Einzelhandel beschäftigt sein.

Unterschiedliche Anforderungen an die Tätigkeit

Bezeichnend ist, daß gerade in den Sektoren, die als Anbieter gering qualifizierter Arbeitsplätze gelten (distributive Dienstleistungsunternehmen, z.B. Handel; konsumorientierte Dienstleistungsunternehmen, z.B. Restaurants), der Anteil Unternehmensdienste ausübender Personen in den USA weit höher ist als in Deutschland (siehe Tabelle 3). Wenn so etwas wie eine sektorale „Dienstleistungslücke“ identifiziert werden kann, dann besteht diese in der Tat in vordergründig „einfachen“ Dienstleistungen. Doch innerhalb dieser Sektoren sind es eben nicht die einfachen Tätigkeiten, die den Unterschied ausmachen, sondern vielmehr die leitenden und organisierenden Tätigkeiten. Wer aus diesem Unterschied latente Beschäftigungspotentiale in Deutschland ableiten will, sollte sich daher zunächst die Frage stellen, warum in den USA so viele Manager tätig sind.

Der bisherige empirische Befund stellt die Validität der ersten Prämisse der Verfechter eines Niedriglohn-Dienstleistungsbereiches in Frage. Erfäßt man alle Dienstleistungstätigkeiten in Deutschland – ob Vollzeitbeschäftigung oder geringfügige Beschäftigung, ob sozialversicherungspflichtig oder nicht –, wird deutlich, daß nicht nur in den Vereinigten Staaten, sondern auch hierzulande der Dienstleistungsbereich als Auffangbecken für gering qualifizierte fungiert. Die Aussage, daß in Deutschland hohe und rigide Löhne dazu geführt hätten, daß einfache Tätigkeiten der Rationalisierung zum Opfer gefallen seien und dies die Wurzel der deutschen Arbeitsmarktprobleme darstelle²⁰, steht also empirisch auf tönernen Füßen. Ohne näher auf die theoretische Plausibilität eingehen

zu wollen, ließe sich die Rationalisierungsthese allenfalls auf sozialversicherungspflichtige einfache Tätigkeiten beziehen.

Eingliederungschancen
für „Bestandsarbeitslose“?

Wenn mit Hilfe eines Niedriglohnsektors die Arbeitslosigkeit in Deutschland gesenkt werden soll, bedarf es einer zweiten Voraussetzung, nämlich daß sich die neu entstehenden einfachen Arbeitsplätze für die gegenwärtig registrierten Arbeitslosen eignen. Die Erwartung ist, daß subventionierte Billigjobs der großen Zahl von gering qualifizierten Arbeitslosen Beschäftigungsperspektiven eröffnen. Immerhin verfügen etwa 50% der registrierten Arbeitslosen über keine abgeschlossene Berufsausbildung. Diese Hoffnung scheint allerdings trügerisch, wenn man den Personenkreis einer näheren Überprüfung unterzieht, der schon seit Jahren den Arbeitslosenbestand prägt.

Wie Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zeigen, ist die Verhärtung der Arbeitslosigkeit in Deutschland weniger Folge der unzureichenden Qualifikation, als vielmehr Ergebnis der hohen Zahl älterer Arbeitsloser²¹. Letztere sind schwer vermittelbar – ob mit oder ohne Qualifikation, ob gesund oder gesundheitlich eingeschränkt. Analysen der Abgangsstruktur der Arbeitslosen verdeutlichen, daß für ältere Arbeitslose ein Wechsel in Erwerbsarbeit eher selten ist. Die Frage ist nun, ob diese Tendenz durch die Schaffung neuer, niedrig entlohnter Arbeitsplätze gebrochen werden kann. Angesichts der Tatsache, daß für Einfacharbeitsplätze in unterschiedlichen Dienstleistungsbereichen zwar oftmals keine besondere Qualifikation, dafür aber eine gewisse körperliche Fitneß und Einsatzfähigkeit Voraussetzung ist, ist hier eher Skepsis angebracht. „Eine im wesentlichen durch das Alter verfestigte Arbeitslosigkeit ist mit Sicherheit anders zu beurteilen als eine wegen Qualifikationsdefiziten“ urteilt das IAB²².

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt eine Studie des Wissenschaftszentrums Berlin (WZB). Die ökonometrische Analyse weist aus, daß ein hohes Alter einen stärkeren negativen Einfluß auf die Wahrscheinlichkeit hat, aus der Arbeitslosigkeit wieder in das Berufsleben zu wechseln, als eine geringe Qualifikation. Die Autoren schlußfolgern, daß „die Zugehörigkeit zu einer Altersgruppe allein schon einen sehr starken

²⁰ Vgl. Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft (iwd) 6/99; iwd 22/99.

²¹ Vgl. W. Karr: IAB Kurzbericht Nr. 3 vom 7. 5. 1999.

²² Vgl. ebenda, S. 7.

Einfluß auf die Übergangswahrscheinlichkeit zwischen Arbeitslosigkeit und abhängiger Beschäftigung hat²³. Auch die Bundesanstalt für Arbeit kommt zu diesem Ergebnis: „Sind Ältere jedoch erst einmal arbeitslos, finden sie viel schwerer als Jüngere wieder eine Beschäftigung [...]. Dies gilt selbst bei guter beruflicher Qualifikation.“²⁴ Auf die Älteren entfällt somit auch ein großer Anteil der besonders problematischen Gruppe der Langzeitarbeitslosen. Dies führte dazu, daß 1997 im früheren Bundesgebiet die Arbeitslosenquote der 55-59jährigen 23% und die der über 60jährigen 18,5% betrug, also weit über der durchschnittlichen Arbeitslosenquote von 11,7%. Ältere Arbeitslose²⁵ haben formal keine geringere Qualifikation als jüngere Arbeitslose, gleichwohl ist der Anteil von Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen bei den älteren weit höher²⁶.

Die Schlußfolgerung aus diesen Überlegungen lautet, daß ein Niedriglohnssektor, der auf einen kurzfristigen und spürbaren Abbau der registrierten Arbeitslosigkeit setzt, kaum die in ihn gesetzten Erwartungen erfüllen können. Natürlich behindert auch fehlende Qualifikation den Transfer aus der Arbeitslosigkeit in die Erwerbstätigkeit, für die Vermittlung von Arbeitslosen ist das Alter jedoch ausschlaggebender. Dem älteren Langzeitarbeitslosen, physisch nicht mehr voll belastbar, hilft der körperlich anstrengende Arbeitsplatz z.B. im Hotel- und Gaststättengewerbe nicht weiter, auch wenn diese Tätigkeit subventioniert ist. Es mag in diesem Zusammenhang daran erinnert werden, daß es in Vergangenheit und Gegenwart zeitlich befristete Lohnsubventionierungen unterschiedlichen Zuschnitts (z.B. Einarbeitungs- und Eingliederungszuschüsse) gegeben hat bzw. gibt und daß deren Inanspruchnahme und Erfolg eher bescheiden genannt werden kann.

Fazit

Die grundlegende Erkenntnis der dargelegten Argumente ist, daß die Prämissen derjenigen, die einen subventionierten Niedriglohnssektor einrichten wollen, einer genaueren Prüfung nicht standhalten. Damit ist nicht gesagt, daß ein solcher Sektor keine positiven Beschäftigungseffekte haben kann, und es soll auch keine abschließende Wertung hinsichtlich der Notwendigkeit und prinzipiellen Plausibilität des in der Einleitung beschriebenen Reformprogramms getroffen werden. Dieser umfassende Ansatz einer Subventionierung von Niedrigeinkommensbeziehern scheint uns im Gegenteil vielversprechend zu sein. Es soll allerdings deutlich gemacht werden, daß mittels Lohnsubventionierung der verfestigte Kern der Arbeits-

losigkeit kurzfristig kaum spürbar beseitigt werden kann.

Das liegt zum einen daran, daß sich bei weitem nicht alle Arbeitslose für Arbeitsplätze in niedrig produktiven Dienstleistungsbereichen eignen. Es muß zur Kenntnis genommen werden, daß fehlende Qualifikation allein für die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt offenbar weniger bedeutsam ist als gemeinhin angenommen. Gerade beim Problem der Langzeitarbeitslosigkeit sind die Faktoren Lebensalter und Gesundheitszustand häufig ausschlaggebender. Es muß daher auf die Frage, warum es gerade Ältere so schwer haben, aus der Arbeitslosigkeit heraus in Erwerbstätigkeit zu wechseln, eine überzeugende Antwort gefunden werden. Zum zweiten ist festzustellen, daß es in Deutschland überhaupt keinen Nachholbedarf bei einfachen Dienstleistungstätigkeiten gibt – zumindest dann nicht, wenn alle in diesem Bereich Erwerbstätigen erfaßt werden. Unter Verwendung der geeigneten Statistik läßt sich die deutsche Variante dieser Beschäftigung identifizieren²⁷, wobei illegale Beschäftigungsformen erst gar nicht in die Überlegungen einbezogen worden sind.

Wenn das Hauptproblem auf dem deutschen Arbeitsmarkt kein Defizit bei niedrig produktiven, gering entlohnten „bad jobs“ ist, sondern die funktionale Dienstleistungslücke gegenüber den USA im Gegenteil zeigt, daß „good jobs“ im tertiären Bereich fehlen, stellt sich die Frage, warum Länder wie die USA uns in dieser Hinsicht voraus sind. Forschungsbedarf herrscht also bei den Bestimmungsgründen der Tertiarisierung. Die wirtschaftspolitische Schlußfolgerung unserer Analyse ist, daß anstelle einer spezifischen, lediglich auf einfache Tätigkeiten gerichteten, eher eine breiter angelegte, umfassendere Dienstleistungspolitik diskutiert werden sollte.

²³ K. Schömann, T. Kruppe, H. Oschmiansky: Beschäftigungsdynamik und Arbeitslosigkeit in der Europäischen Union, WZB Discussion Paper FS I 98-203, Berlin 1998.

²⁴ Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 47. Jg., Sondernummer, Arbeitsmarkt 1998, S. 134.

²⁵ Arbeitslose von 45-65 Jahren.

²⁶ Vgl. Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, a.a.O., S. 131-133. Zu berücksichtigen ist indes, daß die formale Qualifikation kein Hinweis auf adäquate Qualifikation sein muß. So ist es nicht unplausibel anzunehmen, daß veraltetes Wissen genauso wenig nützlich ist wie fehlendes Wissen.

²⁷ Der Wunsch, viele der nicht sozialversicherungspflichtigen Tätigkeiten mit Hilfe administrativer Maßnahmen in sozialversicherungspflichtige umzuwandeln, ist vor diesem Hintergrund verständlich, aber – wie die aktuelle Erfahrung zeigt – offensichtlich nicht einfach umzusetzen. Das neue 630-DM-Gesetz der Bundesregierung hat jedenfalls im Handel und Gastgewerbe zu einem drastischen Rückgang der Teilzeitbeschäftigung geführt, wie aus einer Bilanz des Statistischen Bundesamtes für den Monat April – dem ersten Monat nach Inkrafttreten der neuen Regelung – hervorgeht.