

**Gesprächskreis Arbeit und Soziales  
Nr. 101**

**Gering Qualifizierte –  
Verlierer am Arbeitsmarkt?!  
Konzepte und Erfahrungen  
aus der Praxis**

ISBN 3-89892-102-6

Herausgegeben vom Wirtschafts- und sozialpolitischen  
Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung  
Abteilung Arbeit und Sozialpolitik

D-53170 Bonn

März 2003

Umschlag: Pellens Kommunikationsdesign GmbH, Bonn

Druck: Toennes Satz + Druck GmbH, Erkrath

Gedruckt auf 90 g chlorfrei gebleicht Offset

Printed in Germany 2003

# Inhalt

Ursula Mehrländer	
<b>Vorbemerkung</b> .....	5
Ruth Brandherm	
<b>Zusammenfassung</b> .....	7
Alexander Reinberg	
<b>Schlechte Zeiten für gering Qualifizierte? Arbeitsmarktsituation, Beschäftigung und Arbeitsmarktperspektiven</b> .....	13
Barbara Meifort	
<b>Die „einfachen Tätigkeiten – Anforderungen und Qualifizie- rungserfordernisse aus der Sicht der Berufsbildungsforschung ...</b>	27
Claudia Weinkopf	
<b>Förderkonzepte für gering Qualifizierte: Kritische Anmerkungen zur Kombilohndebatte und alternative Ansatzpunkte</b> .....	47
Andrea Seckinger/Gabriele Tiemann	
<b>Mentoring für gering qualifizierte Frauen</b> .....	63
Wilhelm Oberste-Beulmann	
<b>Verbesserte Integrationschancen von gering Qualifizierten durch Zeitarbeit</b> .....	71
	3

Bert Warich/Peter Bakker

**Neue Wege in der Arbeitsmarktpolitik: - Das Elmshorner Modell.** 89

Rolf Schmachtenberg

**Neue Perspektiven für gering Qualifizierte? Zu den Vorschlägen  
der Hartz-Kommission** ..... 111

**Referenten, Tagungs- und Diskussionsleitung** ..... 127

## Vorbemerkung

Der Arbeitsmarkt in Deutschland befindet sich nach wie vor in einer äußerst schlechten Verfassung. Die Zahl der Arbeitslosen hat die 4-Millionen-Marke überschritten, und die Chancen für einen konjunkturellen Aufschwung werden derzeit eher gering eingeschätzt. Kurzfristig wird sich die Beschäftigungssituation nicht nachhaltig verändern. Unternehmen bauen in Erwartung geringer Absatzchancen eher Kapazitäten ab, als dass sie in neue Produkte und innovative Produktionsprozesse investieren. Wirtschaftspolitische Impulse und Reformen sind erforderlich. Aber auch die Arbeitsmarktpolitik wird einen wirkungsvollen Beitrag zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit leisten können: Stichwort „Hartz-Kommission“.

Wissenschaftliche Untersuchungen belegen: Die Arbeitslosenquote der Ungelernten liegt etwa doppelt so hoch wie die formal qualifizierter Personen. Jeder 5. Ungelernte ist arbeitslos. Das war der Anstoß, eine Fachtagung des Gesprächskreises Arbeit und Soziales der Friedrich-Ebert-Stiftung zum Thema „Gering Qualifizierte – Verlierer am Arbeitsmarkt?! Konzepte und Erfahrungen aus der Praxis“ durchzuführen. Ziel der Tagung und der vorliegenden Dokumentation ist es, sowohl ein differenzierteres Bild von der Personengruppe der gering Qualifizierten und ihrer Beschäftigungssituation zu zeichnen, als auch Konzepte und Lösungsansätze vorzustellen, die in der Praxis entwickelt und erfolgreich umgesetzt werden.

Gering Qualifizierte sind keine homogene Gruppe. Was sind die Besonderheiten ihrer Arbeitsmarktsituation? In welchen Bereichen und Branchen sind sie beschäftigt? Wie sieht ihre Beschäftigungsperspektive aus? Der Dienstleistungssektor gilt nach dem Wegfall vieler sog. Einfacharbeitsplätze im produzierenden Gewerbe als ein bevorzugter Beschäftigungsbereich für gering Qualifizierte. Vor allem für sog. einfache Tätigkeiten im Handel, in der Gastronomie, aber auch im Bereich von Hauswirtschaft und Pflege können gering Qualifizierte – so eine weitverbreitete Auffassung – eingesetzt werden. Expertinnen und Experten äußern jedoch Zweifel an dieser These. Wir haben dieses Thema daher kritisch aufgegriffen.

Schwerpunkt der Fachtagung waren die Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten. Die Frage, wie die Integration von gering Qualifizierten verbessert werden kann, ist nicht neu. In der Praxis existieren bereits Modelle und

erfolgreiche oder erfolgversprechende Ansätze. Daher haben wir drei Beispiele ausgewählt, die für unterschiedliche Zugangsmöglichkeiten stehen:

Qualifizierung gilt als eine entscheidende Stellgröße für die Verbesserung der Integrationschancen von gering Qualifizierten. Wir stellen einen Modellversuch vor, der einen innovativen Ansatz praktiziert: Un- und angelernte Frauen werden im Rahmen eines sog. Mentoring für qualifizierte Tätigkeiten ausgebildet.

Zeitarbeit als Brücke in den Arbeitsmarkt ist spätestens seit den Vorschlägen der Hartz-Kommission in aller Munde. Es fragt sich, wie die Erfahrungen im Hinblick auf die gering Qualifizierten aussehen.

Die zentrale Frage ist: Wie schafft man neue Arbeitsplätze für gering Qualifizierte? Unter welchen Voraussetzungen sind Unternehmen bereit, formal nicht qualifizierte Beschäftigte einzustellen?

Die Arbeitsmarktpolitik der kommenden Jahre wird sicherlich dominiert durch die Vorschläge der Hartz-Kommission und ihre Umsetzung. Daher haben diese Vorschläge auf unserer Fachtagung eine wichtige Rolle gespielt.

An dieser Stelle möchte ich mich bei allen Referentinnen, Referenten und den beiden Moderatorinnen für Ihre Mitwirkung an der Fachtagung bzw. für Ihre schriftlichen Beiträge bedanken. Mit der vorliegenden Publikation verbinden wir die Hoffnung, Anstöße für die breite Umsetzung der Modelle in die Praxis zu geben.

Bonn/ Berlin, März 2003

Dr. Ursula Mehrländer

## Zusammenfassung

„Eine gute Ausbildung ist der beste Schutz vor Arbeitslosigkeit“. Diese Feststellung ist nach wie vor gültig.

Die vorliegende Broschüre bietet ein differenziertes Bild von der Personengruppe der gering Qualifizierten und ihrer Beschäftigungssituation. Darüber hinaus werden Konzepte und Lösungsansätze vorgestellt, die in der Praxis entwickelt und erfolgreich umgesetzt werden. Außerdem werden Vorschläge der Hartz-Kommission im Hinblick auf die Verbesserung der Situation der gering Qualifizierten dargestellt.

**Alexander Reinberg** geht in seinem Beitrag zunächst auf die Angebots- und Nachfrageseite der Teilarbeitsmärkte für gering Qualifizierte ein und betont die heterogene Struktur dieser Erwerbspersonengruppe. Deutlich wird, dass sich insbesondere seit Beginn der 90er Jahre die Beschäftigungschancen für gering und hoch Qualifizierte immer stärker auseinander entwickelt haben. Auf der Angebotsseite nimmt die Zahl der Arbeitsplätze für gering Qualifizierte ab. Die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes für Personen ohne Berufsausbildung wird also immer geringer. Allen Prognosen zufolge wird sich dieser Trend auch in Zukunft fortsetzen. Von dem Wandel der Arbeitslandschaft und der wachsenden Bedeutung der Dienstleistungstätigkeit werden gering Qualifizierte nach Einschätzung Alexander Reinbergs kaum profitieren. Verschärfend wirken langfristige Trends der Entwicklung des Arbeitsangebots: Über Jahrzehnte hinweg hat die Bildungsexpansion das Qualifikationsniveau der Bevölkerung entscheidend erhöht. Seit Beginn der 90er Jahre ist hier eine gewisse Stagnation unübersehbar. Die Altersgruppe der 35- bis 49-Jährigen zeigt sich nach Einschätzung von Alexander Reinberg als die am besten qualifizierteste. Dies widerspricht der weit verbreiteten Auffassung, dass Jüngere – im Hinblick auf die formalen Abschlüsse – besser qualifiziert seien als Ältere. Es ist zu befürchten, dass dies zukünftig Folgewirkungen für Wachstum und Innovationskraft haben wird.

Um dem Fachkräftemangel vorzubeugen und langfristig eine Verbesserung in diesem Arbeitsmarktsegment zu erreichen, hält Alexander Reinberg ein Bündel von Maßnahmen, u.a. im Bereich der Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik, für erforderlich.

Der Dienstleistungsbereich wird häufig als das bevorzugte Einsatzfeld für gering Qualifizierte angesehen. **Barbara Meifort** setzt sich in ihrem Beitrag mit dieser Position kritisch auseinander und stellt Qualifikationserfordernisse und -möglichkeiten für gering Qualifizierte aus der Sicht der Berufsbildungsforschung vor.

Die Beschäftigungsperspektiven im Dienstleistungsbereich entwickeln sich sehr unterschiedlich und sind generell keineswegs ein besonders geeignetes Einsatzfeld für gering Qualifizierte. Bei haushaltsnahen und personenbezogenen Dienstleistungen hat in den letzten Jahren ein Professionalisierungs- und Verberuflichungsprozess stattgefunden, der u.a. den gestiegenen Ansprüchen der Privathaushalte Rechnung trägt. Dienstleistungen, wie z.B. Betreuung, Förderung, Erziehung und Pflege von Personen erfordern ein hohes Qualifikationsniveau bei den Beschäftigten. Der Einsatz von gering Qualifizierten in diesen Bereichen wäre – auch angesichts der Ergebnisse der PISA-Studie, eine falsche Strategie. Die verbreitete Fehleinschätzung des geringen Anforderungsniveaus im Dienstleistungsbereich korrespondiert nach Ansicht von Barbara Meifort mit einem sexistisch geprägten Bild geschlechtsspezifisch geteilter gesellschaftlicher Arbeit und einer Geringschätzung von Tätigkeiten, die überwiegend von Frauen ausgeübt werden. Aus ihrer Sicht erschließt sich das spezifische Anforderungsniveau in diesen Bereichen erst aus der genauen Analyse der beruflichen Handlungssituation und der dahinter stehenden Qualifikationsanforderungen. Kennzeichnend ist u.a., dass die Berufsangehörigen ihr Handeln ständig neuen und wechselnden Situationen und Personen anpassen und damit flexibel gestalten müssen.

Aus der Sicht der Berufsbildungsforschung ist die pauschale Forderung nach „Einfachberufen“ für gering qualifizierte junge Menschen nicht zu begründen. Angesichts steigender Anforderungen in der Arbeitswelt plädiert die Autorin dafür, andere bildungspolitische Schwerpunkte zu setzen, wie z.B. die Zertifizierung von Teilkompetenzen und das Nachholen von Ausbildungsabschlüssen im Verbund mit Beschäftigung und stellt in ihrem Beitrag

dafür unterschiedliche Beispiele und Projekte aus der Berufsvorbereitung, der Aus- und der Weiterbildung vor.

In der arbeitsmarktpolitischen Debatte um die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich spielen Kombilöhne bzw. Vorschläge, die auf eine Reduzierung der Arbeitskosten und/oder auf die Erhöhung finanzieller Anreize für Arbeitslose oder Sozialhilfebeziehende gerichtet sind, eine bedeutende Rolle. **Claudia Weinkopf** stellt die Ergebnisse von Modellversuchen und Sonderprogrammen zu Kombilöhnen vor und geht vor allem darauf ein, weshalb die Schaffung und Besetzung zusätzlicher Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich schwierig ist. Außerdem setzt sie sich kritisch damit auseinander, welche Qualifikationsanforderungen sich auf solchen Arbeitsplätzen stellen. Ihre These ist, dass die Beschäftigungswirkungen von Subventionen überschätzt und die Anforderungen an das Personal bei den vermeintlich einfachen Dienstleistungen unterschätzt werden. In allen Modellprojekten und -programmen sind die bislang erreichten Fallzahlen eher niedrig, und die arbeitsmarktfernen Zielgruppen werden nur z.T. erreicht. Auch neuere Simulationen zu den Beschäftigungswirkungen einer flächendeckenden Einführung kommen zu dem Ergebnis, dass durch dieses Instrument kein größeres Beschäftigungsvolumen geschaffen wird. Nach Ansicht von Claudia Weinkopf gilt es aber auch, Abschied zu nehmen von der Vorstellung, dass der Bereich der sog. „einfachen“ Dienstleistungen ein geeignetes Beschäftigungsfeld für gering Qualifizierte darstellen könnte. Anforderungen, z.B. an soziale Kompetenzen, zeitliche Flexibilität, körperliche Fitness, werden häufig unterschätzt. Wenn man berücksichtigt, dass es sich bei den gering Qualifizierten um eine sehr heterogene Gruppe handelt, gibt es aus der Sicht von Claudia Weinkopf keine einfachen Lösungen. Vielmehr ist es erforderlich, die jeweils spezifischen Eingliederungshemmnisse zu berücksichtigen und eine dementsprechend ausgerichtete Wiedereingliederungsstrategie zu entwickeln. Zentrale Ansatzpunkte liegen sowohl im Bereich bildungspolitischer Maßnahmen, in der Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und in der Arbeitsmarktpolitik.

In der Praxis existieren bereits Modelle, die darauf zielen, die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssituation von gering Qualifizierten zu verbessern. In der Broschüre werden drei Ansätze exemplarisch vorgestellt, die für unterschiedliche Herangehensweisen stehen.

Qualifikation gilt als eine der entscheidenden Stellgrößen für die Verbesserung der Integrationschancen von gering Qualifizierten. **Andrea Seckinger** und **Gabriele Tiemann** stellen einen präventiven Ansatz aus der Region Stuttgart vor, der sich an an- und ungelernte Frauen richtet, deren Arbeitsplätze durch den Strukturwandel bedroht sind. Dabei wird ein im Bereich der Führungskräfte verbreitetes Personalentwicklungskonzept – das Mentoring – auf diese Zielgruppe angewandt, um die Weiterbildungsbarrieren zu verringern und eine für diese Frauen geeignete Unterstützungsstruktur anzubieten. Die aufeinander aufbauenden Qualifizierungsbausteine werden in enger Abstimmung mit den Betrieben konzipiert und durchgeführt. Im Rahmen des Mentoring werden die teilnehmenden Frauen kontinuierlich beraten und durch gezielte Hilfestellungen, z.B. bei der Kindererziehung, unterstützt und motiviert. Die vorliegenden Ergebnisse des bis Ende 2003 laufenden Projekts zeigen ein großes Interesse der Frauen an derartigen Maßnahmen. Bemerkenswert ist, dass keine der Frauen bisher die Maßnahme abgebrochen oder nicht bestanden hat. Aber auch die teilnehmenden Unternehmen konnten überzeugt werden, dass die Maßnahmen im Hinblick auf die Personalpolitik Vorteile für sie bietet.

In der Vergangenheit war Zeitarbeit in Deutschland höchst umstritten. Insbesondere die Gewerkschaften hegten Vorbehalte gegen diese Form prekärer Beschäftigung. Erst in den 90er Jahren rückten die arbeitsmarktpolitischen Potentiale von Zeitarbeit ins Blickfeld. Inzwischen hat sich – insbesondere durch die Vorschläge der Hartz-Kommission – das Blatt gewendet. Auf die Zeitarbeit richten sich nun große Erwartungen im Hinblick auf die Wiedereingliederung von Arbeitslosen. Das Unternehmen START Zeitarbeit NRW wurde 1995 mit Unterstützung eines breiten Gesellschafterkreises, wozu auch die Gewerkschaften gehörten, gegründet. **Wilhelm Oberste-Beulmann** hebt hervor, dass von Anfang an als Ziel der Verleihtätigkeit im Vordergrund stand, eine dauerhafte Wiedereingliederung von besonders schwer vermittelbaren Arbeitslosen zu erreichen. Im Unterschied zu anderen Zeitarbeitsunternehmen galt bei START von Anfang an der Grundsatz, dass die Leiharbeitskräfte nach dem gültigen Tarif des Entleihbetriebes entlohnt wurden. Im Jahr 2002 verfügte START Zeitarbeit NRW über Niederlassungen an 34 Standorten, vor allem in den Ballungsräumen der Rheinschienen und des Ruhrgebietes. Wilhelm Oberste-Beulmann stellt die Konzeption der vermittlungsorientierten Zeitarbeit in den Mittelpunkt seines Beitrags

und geht besonders darauf ein, welche Perspektiven Personal-Service-Agenturen für gering Qualifizierte bieten.

**Peter Bakker** und **Bert Warich** stellen das Konzept und die Ergebnisse des „Elmshorner Modells“ und der Personal-Service-Agenturen in Schleswig-Holstein vor. Das 1999 entwickelte Elmshorner Modell hatte das Ziel, neue Arbeitsplätze für gering Qualifizierte zu akquirieren und die Stellen entsprechend zu besetzen. Seit Sommer 2001 wird in Schleswig-Holstein ein darauf aufbauendes Projekt der Personal-Service-Agentur erprobt.

Im Zentrum des Elmshorner Modells steht die Beratung, vor allem von Klein- und mittleren Betrieben bei der Schaffung von zusätzlichen kunden- und betriebsorientierten Arbeitsplätzen und bei der entsprechenden Personalauswahl. Zu den Zielgruppen des Modells gehören sowohl die Bezieher von Arbeitslosenunterstützung als auch von Sozialhilfe. Die neu geschaffenen Arbeitsplätze werden maximal ein Jahr mit Mitteln des Arbeitsamtes bzw. der Sozialämter gefördert. Landesregierung, Arbeitsämter, Kommunen, Unternehmensverbände und Gewerkschaften arbeiteten bei diesem Modell eng zusammen. Die Ergebnisse des im Juni 2001 beendeten Modellprojektes zeigen, dass es durchaus Möglichkeiten gibt, in einem schrumpfenden Arbeitsmarktsegment neue Arbeitsplätze zu schaffen. Insgesamt wurden 235 neue Dauerarbeitsplätze eingerichtet. Allerdings gelang es lediglich, für ca. 46 % aller neu geschaffenen Arbeitsplätze geeignete Bewerber und Bewerberinnen zu finden; aus der Sicht der Autoren ein Indiz dafür, dass sich die Anforderungen an Arbeitsplätzen im Bereich sog. „einfacher“ Tätigkeiten gewandelt haben.

Das Projekt der Personal-Service-Agentur Schleswig-Holstein greift die neuen arbeitsmarktpolitischen Reformansätze (Stichworte: Job-AQTIV-Gesetz und die Vorschläge der Hartz-Kommission) auf. Im Vordergrund steht neben der Beratung von Klein- und mittleren Unternehmen nun die Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitslosen durch die Vermittlung von Schlüsselqualifikationen. Erste Ergebnisse belegen die beträchtliche Arbeitsmarktferne der Zielgruppe. Durch Coachings und Persönlichkeitstrainings konnte eine Aktivierung und Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit erreicht und die Motivation deutlich verbessert werden. Selbst bei Zielgruppen mit schweren Vermittlungshemmnissen ist dieser Ansatz, der unternehmensorientierte Personalberatung und gezielte Aktivierung von Arbeitssuchenden betreibt, Erfolg versprechend.

Die Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (sog. Hartz-Kommission) hatte nicht explizit den Auftrag, neue Perspektiven für gering Qualifizierte aufzuzeigen, gleichwohl sind die Empfehlungen aus der Sicht von **Rolf Schmachtenberg** durchaus geeignet, auch für diese Gruppe neue Möglichkeiten der Integration in den Arbeitsmarkt zu eröffnen. In seinem Beitrag stellt er die Entstehungsbedingungen, den Auftrag und die Empfehlungen der Hartz-Kommission dar und fokussiert diese im Hinblick auf die Bedeutung für die Zielgruppe der gering Qualifizierten. Der Autor hebt hervor, dass die Bundesregierung in den letzten Jahren bereits eine Reihe von Maßnahmen ergriffen hat, die auf eine Verbesserung der Beschäftigungschancen dieser Gruppe zielen. Beispielhaft hierfür werden das Jugendsofortprogramm, das Job-AQTIV-Gesetz und das Mainzer Modell vorgestellt. Die Vorschläge der Hartz-Kommission setzen die mit dem Job-AQTIV-Gesetz eingeleitete Umorientierung der Arbeitsmarktpolitik fort, gehen in vielen Bereichen jedoch weit darüber hinaus und weisen einen sehr innovativen Charakter auf. Einige der Kernpunkte der Reform – Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, Einrichtung von JobCentern, erweiterte Nutzung von Zeitarbeit, haushaltsnahe Dienstleistungen, Ich-AG, Maßnahmen für Ältere, Effizienz- und Qualitätssteigerung des Weiterbildungsangebots u.a. sind geeignet, die Chancen von gering Qualifizierten auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Beispielsweise wird mit der Einrichtung von JobCentern das Ziel verfolgt, Leistungen für Arbeitslose und arbeitslose Sozialhilfebeziehende aus einer Hand anzubieten und so zu einer effizienteren Vermittlung und besseren Betreuung beizutragen. Rolf Schmachtenberg lotet auch für andere Vorschläge die Chancen, die sich insbesondere für diese Gruppe bieten, näher aus und beschreibt den Stand der Umsetzung der Vorschläge. Bereits zum ersten Januar 2003 treten erste Regelungen in Kraft. Weitere, wie z.B. eine Vereinfachung des Leistungsrechts sowie die gesetzlichen Voraussetzungen für den organisatorischen Umbau der Bundesanstalt für Arbeit, sollen als zweite Stufe folgen. Als dritte Stufe, voraussichtlich zum Januar 2004, soll eine Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe im Zentrum stehen.

## **Schlechte Zeiten für gering Qualifizierte? – Arbeitsmarktsituation, Beschäftigung und Arbeitsmarktperspektiven**

Deutschland befindet sich wie andere Industrienationen auf dem Weg in die „Wissensgesellschaft“. Der Hochtechnologie- und Hochlohnstandort Deutschland benötigt immer mehr gut qualifizierte Arbeitskräfte. Nur durch Spezialisierung auf hochwertige Produkte wird man langfristig der internationalen Konkurrenz stand halten können.

Auf der anderen Seite werden im Zuge des Strukturwandels vermehrt Einfacharbeitsplätze wegrationalisiert oder ins kostengünstigere Ausland verlagert. Es besteht die Gefahr, dass Personen ohne formalen Berufsabschluss mehr und mehr zu Modernisierungsverlierern werden.

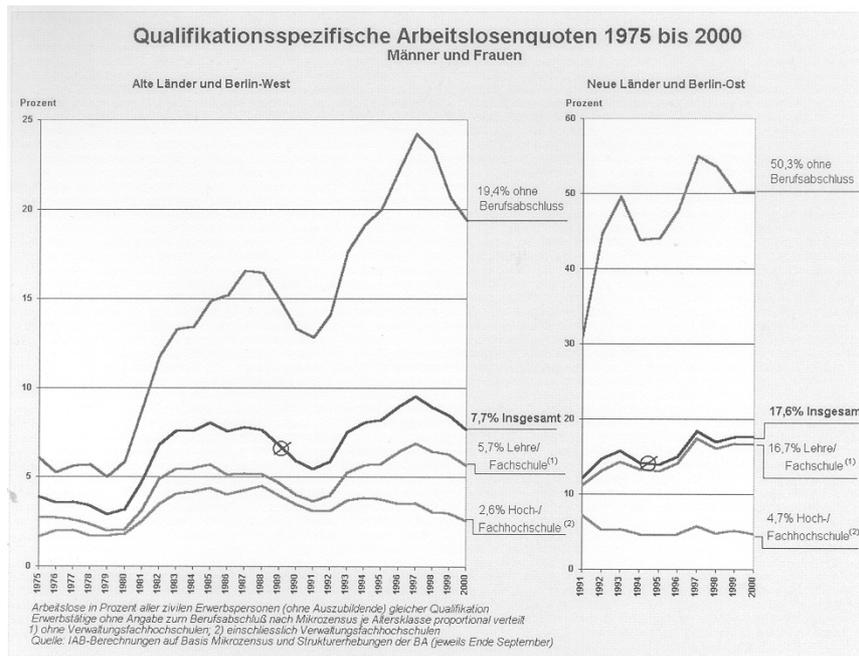
Lösungsstrategien, die Beschäftigungsmisere gering Qualifizierter zu verbessern, sollten langfristig angelegt und in ein gesamtwirtschaftliches Konzept eingebettet sein. Kurzfristiges, an tagespolitischen Problemsichten orientiertes Handeln läuft immer Gefahr, mit langfristigen Erfordernissen zu kollidieren.

Lassen Sie mich deshalb etwas weiter ausholen und zunächst die qualifikationsspezifischen Teilarbeitsmärkte in ihrem Gesamtzusammenhang betrachten, und zwar sowohl von der Nachfrage- als auch der Angebotsseite. Anschließend möchte ich auf die Struktur besagter Problemgruppe eingehen, die weitaus heterogener ist, als in der Öffentlichkeit häufig vermutet. Daraus lassen sich vielleicht auch weitere Ansatzpunkte ableiten, der Beschäftigungsmisere dieser Personengruppe zu begegnen.

### **Entwicklung der qualifikationsspezifischen Arbeitskräftenachfrage**

Einen ersten Eindruck darüber, wie sehr sich die Arbeitsmarktchancen gering Qualifizierter in der Vergangenheit verschlechtert haben, vermittelt die Entwicklung der qualifikationsspezifischen Arbeitslosigkeit.

**Abbildung 1: Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten**



Besonders seit Beginn der 90er Jahre klafft die Schere der Beschäftigungschancen zwischen den unteren und oberen Qualifikationsebenen immer stärker auseinander. Während die Arbeitslosenquoten von Akademikern in den letzten Jahren sogar leicht sanken und auch die mittleren Qualifikationsebenen noch unterdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen waren, verschlechterten sich die Arbeitsmarktchancen von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung zunehmend. Im Jahr 2000 war in Westdeutschland fast jeder fünfte und im Osten mehr als die Hälfte aller „ungelernten“ Erwerbspersonen arbeitslos. Zwar wurde der Höhepunkt dieser ungünstigen Entwicklung im Jahr 1997 erreicht. Die seither rückläufige Tendenz ist jedoch mit Vorsicht zu interpretieren, denn die dahinter stehenden Stellenzuwächse sind wohl eher bei den ehemaligen 630 DM Jobs entstanden als im Bereich „regulärer“ sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung.

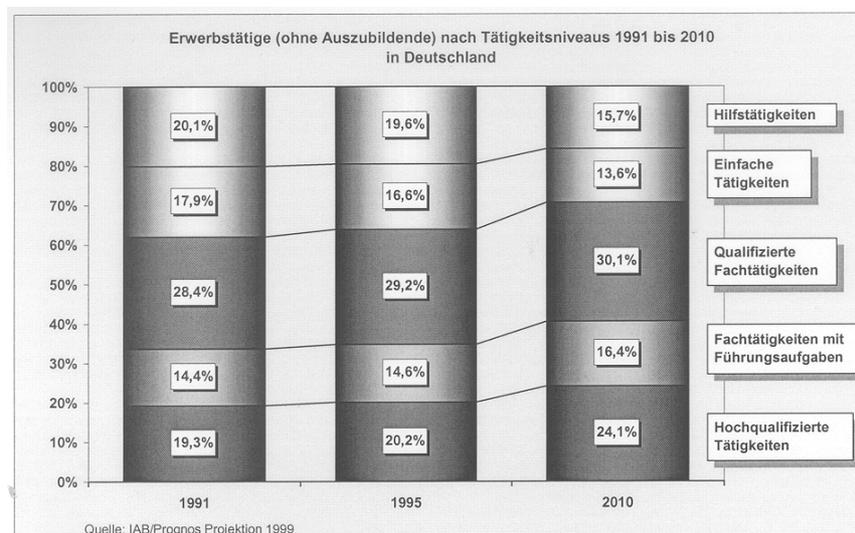
Verschärfend kommt hinzu, dass sich das Arbeitsangebot der verschiedenen Qualifikationsebenen genau gegenläufig entwickelte. So hat sich die Zahl

an gering qualifizierten Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Arbeitslose zusammen) in den 90er Jahren zwar deutlich verringert, dennoch ist deren Arbeitslosenquote massiv gestiegen. Dies verdeutlicht, dass die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes für Personen ohne Berufsausbildung immer geringer wird. Umgekehrt wurde der erhebliche Anstieg an akademischen Erwerbspersonen fast vollständig vom Beschäftigungssystem absorbiert. Als einzige aller Qualifikationsebenen konnten Hoch- und Fachhochschulabsolventen in diesem Zeitraum über 1,4 Mio. Arbeitsplätze hinzu gewinnen.

Diese grundlegenden Trends werden sich aller Voraussicht nach auch künftig fortsetzen. Darüber sind sich alle aktuellen Bedarfsprojektionen einig.

Nach der IAB/Prognos – Projektion ist bis zum Jahr 2010 mit einem weiteren massiven Abbau von Hilfs- und Einfacharbeitplätzen zu rechnen. Weiter zunehmen wird hingegen insbesondere die Zahl an Arbeitsplätzen mit hohen, aber auch mittleren Anforderungsniveaus.

**Abbildung 2: Tätigkeitsniveaus**



Auch von der anhaltenden Tertiärisierung der Arbeitslandschaft werden gering Qualifizierte künftig wohl kaum profitieren. Denn die erwarteten leichten Zuwächse bei einfachen Dienstleistungstätigkeiten werden nicht ausreichen, die massiven Verluste bei Hilfstätigkeiten im gewerblichen Bereich zu kompensieren. D.h.: Zumindest unter Status-Quo-Bedingungen sind hier keine echten Wachstumsfelder erkennbar. Aber so düster die Aussichten auch sind: Es sollte nicht übersehen werden, dass auch im Jahr 2010 noch etwa 16 % aller Arbeitskräfte Hilfstätigkeiten verrichten werden.

### **Langfristige Entwicklungen des qualifikationsspezifischen Arbeitsangebots**

Damit stellt sich natürlich die Frage nach den Entwicklungen auf der anderen Seite des Arbeitsmarktes - nach den erwartbaren quantitativen und qualitativen Veränderungen des Angebots an Arbeitskräften.

Die Bildungsexpansion der letzten Jahrzehnte hat den Strukturwandel hin zu immer anspruchsvolleren Arbeitsplätzen über lange Zeit hinweg entscheidend gestützt. Sollten sich auch weiterhin immer mehr junge Menschen für immer höhere Ausbildungen entscheiden, wäre dann auf mittlere bis lange Sicht nicht mit einer gewissen Entspannung im Arbeitsmarktsegment für gering Qualifizierte zu rechnen?

Leider sprechen wichtige Fakten eher gegen zu viel Optimismus in dieser Hinsicht. Dies belegt die erst kürzlich erschienene Projektion der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) zur Entwicklung des qualifikationsspezifischen Arbeitsangebots.

Nach der Basisvariante dieser Projektion wird sich das Angebot an Erwerbspersonen bis zum Jahr 2015 insgesamt um ca. 2 Mio. verringern. Zwar wird das Qualifikationsniveau der Erwerbspersonen noch etwas steigen.

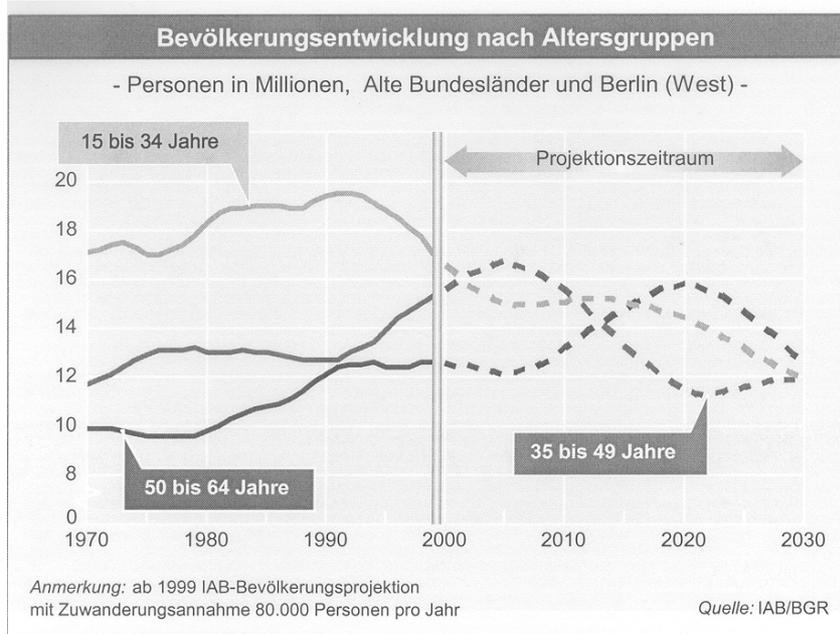
Dennoch - so das Resümee dieser Studie - ist bei den Erwerbspersonen mit Hochschulabschluss und in abgeschwächter Form auch bei denen mit abgeschlossener Berufsausbildung künftig mit einer Mangelsituation zu rechnen, während das Angebot an Arbeitskräften ohne Berufsabschluss den Bedarf auch weiterhin übersteigen wird.

Dieses Ergebnis kann eigentlich nicht verwundern. Es ist die konsequente Fortschreibung von Veränderungen, die bereits seit längerem zu beobachten sind.

Zu diesen Veränderungen zählt einerseits die demographische Entwicklung.

Der langfristige Trend einer zunächst alternden und anschließend stark schrumpfenden Bevölkerung in Deutschland ist praktisch irreversibel. Selbst ein deutlicher Anstieg der Geburtenraten – wofür derzeit allerdings nichts spricht – oder Zuwanderung in wirtschaftlich und gesellschaftlich vertretbarer Größenordnung können diesen Trend bestenfalls bremsen, nicht aber stoppen. Darüber sind sich praktisch alle bevölkerungswissenschaftlichen Modellrechnungen einig. Langfristig gesehen steht einer steigenden Zahl an älterer Bevölkerung ein demographischer Abwärtstrend bei den nachrückenden jungen Generationen gegenüber. Dass dieser Prozess bereits in vollem Gang ist, verdeutlicht Abbildung 3.

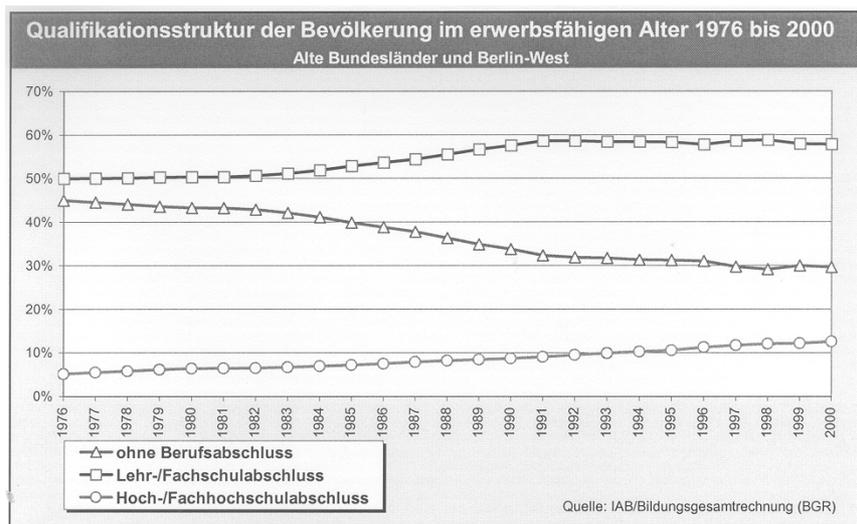
**Abbildung 3: Bevölkerungsentwicklung**



aus IAB-Kurzbericht Nr. 8/2001

Zu diesen Veränderungen gehört aber auch die Qualifikationsentwicklung der Bevölkerung. Über Jahrzehnte hinweg hat die Bildungsexpansion im Zusammenwirken mit starken Jahrgangskohorten das Qualifikationsniveau der Bevölkerung entscheidend erhöht.

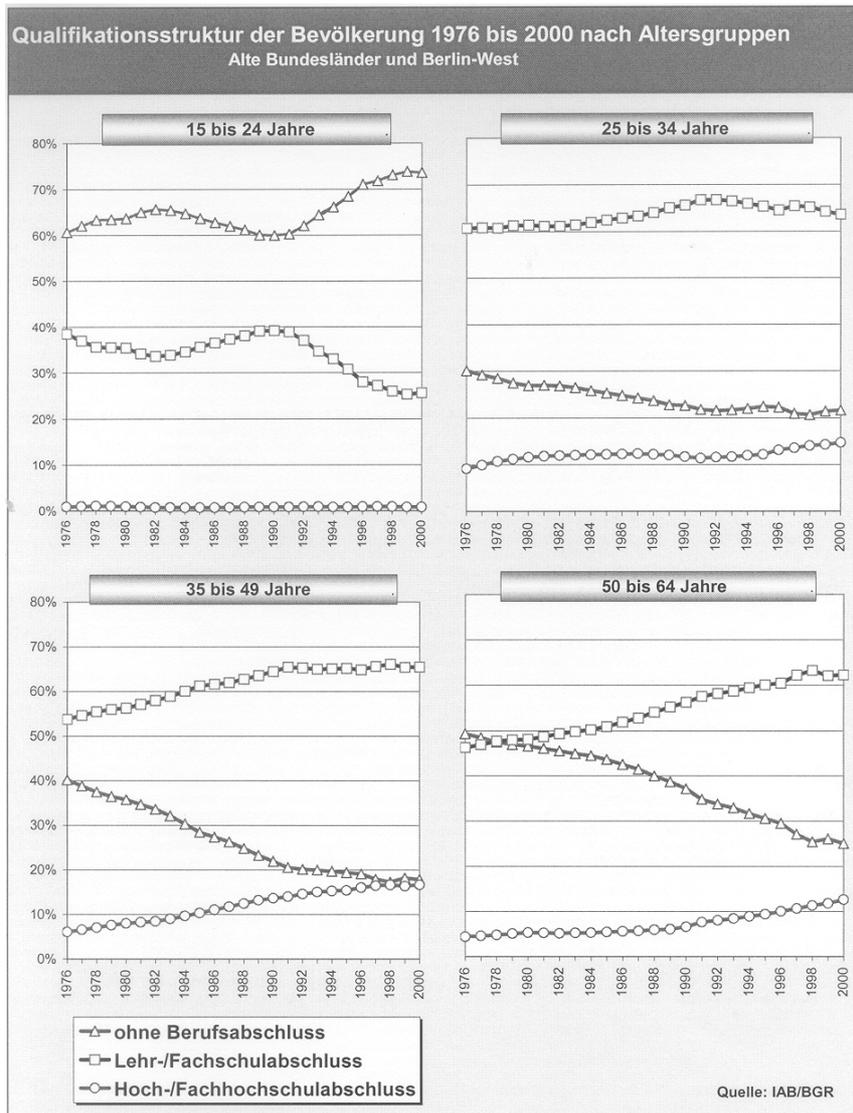
**Abbildung 4: Qualifikationsentwicklung insgesamt**



Bis Anfang der 90er Jahre verringerten sich die „Ungelerntenanteile“ an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter massiv, während umgekehrt die beruflich qualifizierten Bevölkerungsanteile deutlich angestiegen sind. Seit Beginn der 90er Jahre ist allerdings – abgesehen vom weiteren Anstieg der Akademikerquoten – eine gewisse Stagnation unübersehbar. Seither besitzt etwa ein Drittel der westdeutschen Bevölkerung (im erwerbsfähigen Alter) keinen Berufsabschluss.

Diese Stagnation kommt auch in den altersspezifischen Qualifikationsentwicklungen zum Ausdruck, und zwar insbesondere bei den jüngeren Bevölkerungsgruppen.

**Abbildung 5: Qualifikationsentwicklung nach Altersgruppen**



Zwar darf der Anstieg der „Ungelerntenanteile“ bei den 15- bis 24-Jährigen nicht überinterpretiert werden, weil sich ein Großteil dieser Jugendlichen noch in Ausbildung befindet und einen Berufsabschluss erst noch anstrebt. Dennoch hatten im Jahr 2000 ca. 15 % dieser jungen Bevölkerungsgruppe das Ausbildungssystem bereits verlassen, und viele von ihnen werden wohl auch langfristig ohne Berufsabschluss bleiben.

Umgekehrt hat sich das Qualifikationsniveau der Bevölkerung mittleren und höheren Alters deutlich erhöht. Von allen hier betrachteten Altersgruppen sind die 35- bis 49-Jährigen mittlerweile die am besten Qualifizierten. Selbst die 50- bis 64-Jährigen sind heute kaum noch schlechter qualifiziert als die Jüngeren.

Diese Befunde widersprechen einem weit verbreiteten Vorurteil: Jüngere seien - was die formalen Abschlüsse anbelangt - besser qualifiziert als Ältere. Diese Einschätzung basiert offensichtlich auf der Vorstellung einer quasi naturwüchsig anhaltenden Bildungsexpansion. Die Annahme, dass besser qualifizierte jüngere Generationen an die Stelle schlechter qualifizierter älterer treten werden, trifft heute jedoch immer weniger zu.

Tatsächlich hängt das Qualifikationsniveau einer Generation ganz entscheidend von den Ausbildungsentscheidungen der Jugendlichen und den Ausbildungschancen ab, die ihnen in jungen Jahren geboten werden. Es waren gerade die geburtenstarken Jahrgänge der 50er und 60er Jahre, deren Ausbildungsphase bereits in die Zeit der Bildungsexpansion fiel und die von den reichhaltigen Qualifizierungsangeboten auch Gebrauch machten. Sie sind heute mittleren Alters, stellen bereits einen Großteil der qualifizierten Bevölkerung und rücken auf mittlere Sicht immer näher an das Rentenalter heran. Sind diese stark besetzten und gut qualifizierten Jahrgänge aber erst einmal aus dem Erwerbsleben ausgeschieden, dürfte es den nachrückenden geburtenschwachen Generationen schon wegen des quantitativen Missverhältnisses schwer fallen, selbst in ausreichendem Maße den Ersatz zu stellen. Dieser Prozess ist bereits in vollem Gang, wird sich künftig aber weiter beschleunigen.

Deshalb muss bei allen Überlegungen zum Ausgleich von Arbeitsmarktungleichgewichten immer die Fristigkeit berücksichtigt werden. Wenn der demographische Abwärtstrend unter dem Blickwinkel der heutigen Unterbeschäftigung noch als Entlastung für den Arbeitsmarkt interpretiert wird,

kann er sich bereits auf mittlere Sicht als Bremse für das Wachstum und die Innovationskraft der Wirtschaft erweisen.

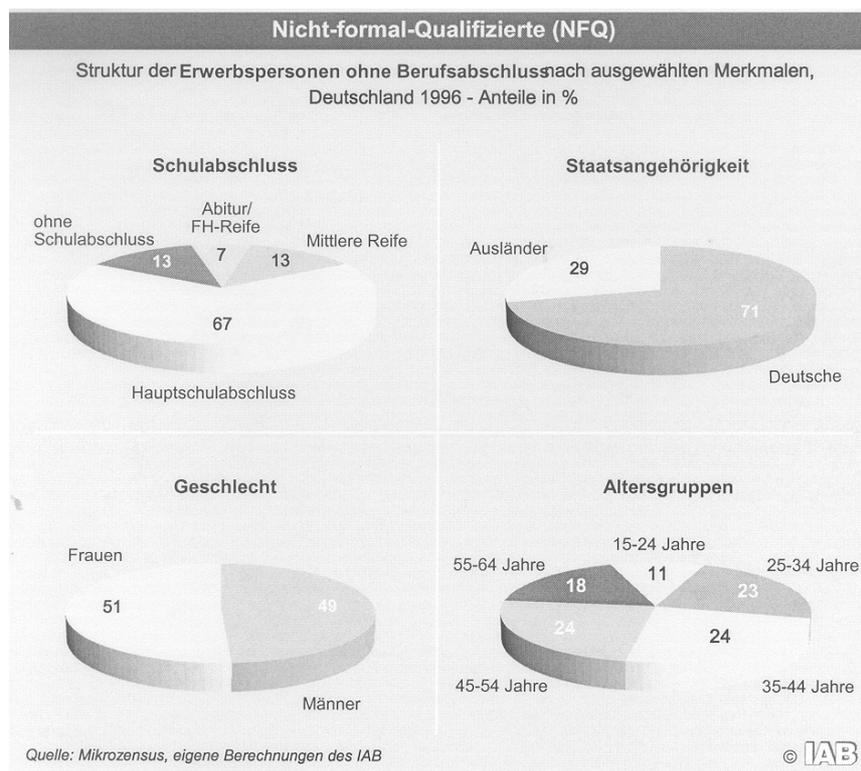
Sicherlich muss für die kurzfristige Bekämpfung der Arbeitslosigkeit die Verbesserung der Beschäftigungslage gering Qualifizierter ein zentraler Ansatzpunkt sein. Denn Personen ohne formalen Berufsabschluss stellten im Juni 2002 fast 40 % aller Arbeitslosen. Häufig kommen bei diesem Personenkreis noch weitere vermittlungerschwerende Faktoren hinzu, wie das zusätzliche Fehlen eines Schulabschlusses, gesundheitliche Einschränkungen, Dauerarbeitslosigkeit oder ein höheres Lebensalter. Und nicht selten fallen mehrere dieser ungünstigen Faktoren zusammen, was eine Integration ins Erwerbsleben ohne gezielte Hilfestellungen zusätzlich erschwert.

Darüber sollten aber die langfristigen Strategien zur Minderung des sich anbahnenden Fachkräftemangels nicht aus dem Auge verloren werden. Und dies setzt ein ganzes Bündel gegensteuernder Maßnahmen voraus. Neben einer Verbesserung der Erwerbsmöglichkeiten für ältere Arbeitnehmer und Frauen sowie einer verbesserten Integration von Immigranten muss eine verstärkte Bildungsmobilisierung breiter Bevölkerungsschichten ein wesentlicher Ansatzpunkt sein. Und dazu zählt eben nicht zuletzt die Nachqualifizierung von Personen ohne Berufsabschluss.

### **Die Struktur von Erwerbspersonen ohne Berufsabschluss**

Dass es sich dabei um einen durchaus realistischen Ansatzpunkt handelt, belegt ein Blick auf die Struktur der Nicht-Formal-Qualifizierten (NFQ), die weitaus heterogener ist als in der Öffentlichkeit häufig vermutet.

**Abbildung 6: Struktur Nicht-Formal-Qualifizierter**



- Entgegen landläufiger Vermutungen besitzen lediglich 13 % aller nicht formal qualifizierten Erwerbspersonen keinen allgemeinbildenden Schulabschluss. 7 % haben sogar das Abitur, 13 % die Mittlere Reife und der weitaus größte Teil den Hauptschulabschluss. Von daher ist wohl Zurückhaltung geboten, wenn allgemein von mangelnder Bildungsfähigkeit der NFQ gesprochen wird.
- Mehr als die Hälfte (58 %) aller nicht formal qualifizierten Erwerbspersonen ist jünger als 45 Jahre, etwa ein Drittel sogar jünger als 35 Jahre. Ein Großteil hat also noch ein langes und ohne zusätzliche Qualifizierung sicherlich auch risikoreiches Erwerbsleben vor sich.

- Der Ungelerntenanteil ist bei den Ausländern zwar extrem hoch. Dennoch stellen Deutsche fast drei Viertel aller ungelerten Erwerbspersonen. Es sind also Versäumnisse in der Bildungsmobilisierung und Nachqualifizierung deutscher wie ausländischer gering qualifizierter Bevölkerungsgruppen zu beklagen.

Weitere Analysen zeigen, dass die Palette der Beschäftigungsmöglichkeiten bei NFQs mit höherer Allgemeinbildung (z.B. Abitur, Mittlere Reife) aufgrund größerer Flexibilitätsspielräume breiter ist. Ferner korrelieren die Arbeitsmarktchancen auch innerhalb der Gruppe der NFQ positiv mit der Qualität des Schulabschlusses.

Zum harten Kern der „Problemgruppe“ zählen insbesondere NFQ ohne Schulabschluss, aber auch die Älteren. Diese Gruppen dürfen als Subpopulation aber nicht überschätzt werden (vgl. Reinberg, Walwei 2000).

### **Überlegungen zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen gering Qualifizierter**

Wegen der heterogenen Struktur gering Qualifizierter scheint ein ineinandergreifendes Bündel von Maßnahmen notwendig, um eine langfristig angelegte Verbesserung in diesem Arbeitsmarktsegment zu erreichen und einem Fachkräftemangel vorzubeugen.

Bei Erwerbspersonen ohne Berufsabschluss in den jüngeren und mittleren Altersgruppen sollte ein bildungspolitischer Ansatz im Vordergrund stehen. Brachliegende Qualifikationsreserven sollten zum Nutzen des Einzelnen wie auch der Volkswirtschaft erschlossen werden. Allein aufgrund der guten Allgemeinbildung eines Großteils der NFQ scheint dieses Ziel mit Hilfe flexibler und passgenauer Angebote erreichbar zu sein. Ziel wäre es dann, den Angebotsdruck auf eine weiterhin sinkende Zahl an Einfacharbeitsplätzen zu verringern, indem besser qualifizierte Kohorten weniger qualifizierte Zug um Zug ersetzen. Neben der Erstausbildung kämen hierfür auch verstärkte Weiterbildungsanstrengungen bereits Beschäftigter in Betracht, die dann – über sog. Mobilitätsketten – zusätzliche Einstiegspositionen für wettbewerbschwächere Arbeitnehmer frei machen könnten. Dies würde nicht nur die Beschäftigungsperspektiven für leistungsschwächere gering Qualifizierte verbessern, sondern auch den erwarteten Fachkräftemangel lindern helfen.

Subventionierte Beschäftigung sollte für diesen jungen Personenkreis hingegen eher die Ausnahme bilden. Denn die künstliche Erhaltung von Einfacharbeitsplätzen läuft nicht nur der wirtschaftlichen Dynamik zuwider, sondern vermittelt den nachwachsenden Generationen auch falsche Signale bezüglich der langfristigen Beschäftigungschancen. Sinnvoll sind Lohnsubventionen deshalb insbesondere dann, wenn sie durch den Ausgleich von Produktivitätsnachteilen Aufwärtsmobilität in Gang setzen.

Neben mehr Bildung für gering Qualifizierte ist eine sozialverträgliche Ausdehnung des Niedriglohnarbeitsmarktes (z.B. durch Lohnsubventionen) ein weiterer Ansatzpunkt zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation in diesem Teilsegment. Zu warnen ist jedoch vor allgemeinen, nicht zielgruppenbezogenen und zeitlich nicht befristeten Lohnzuschüssen. Während ihr beschäftigungspolitischer Erfolg unsicher ist, sind hohe fiskalische Kosten und das Aufkommen einer Subventionsmentalität wohl unvermeidbare negative Begleiterscheinungen. Eine behutsame Spreizung des Tarifgitters nach unten (z.B. durch Einstiegstarife oder neue Leichtlohngruppen) sowie gezielte Lohnsubventionen könnten die Wiedereingliederung schwer vermittelbarer Personen erleichtern und dort sinnvoll sein, wo Qualifikationsnachteile (z.B. bei Älteren und Erwerbsgeminderten) unüberwindbar zu sein scheinen.

## Literatur

- Birg, H., Flöthmann E.-J., Frein, T., Ströker, K.** (1998): Simulationsrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung in den alten und neuen Bundesländern im 21. Jahrhundert. IBS – Materialien der Universität Bielefeld.
- Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK)** (2002): Zukunft von Bildung und Arbeit. Perspektiven von Arbeitskräftebedarf und -angebot bis 2015. In: Materialien zur Bildungsplanung und zur Forschungsförderung, Heft 104.
- Dostal W., Reinberg A.** (1999): Arbeitslandschaft 2010. Ungebrochener Trend in die Dienstleistungsgesellschaft. IAB-Kurzbericht NR. 10/1999.
- Enquete-Kommission Demographischer Wandel** (1996): Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik. Bände 1 und 2. Heidelberg.
- Fuchs, J.** (2001): Fachkräftemangel. Wie viel Potential steckt in den heimischen Personalreserven. IAB-Kurzbericht Nr. 15/2001.
- Reinberg A.** (2000): Qualifikation und die Chancen auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Entwicklungen, Perspektiven und Hintergründe. In: Beihefte der Konjunkturpolitik Heft 51, Berlin.
- Reinberg A., Hummel M.** (2001): Bildungsexpansion in Westdeutschland: Stillstand ist Rückschritt. IAB-Kurzbericht Nr.8 /2001.
- Reinberg A., Walwei U.** (2000): Qualifizierungspotentiale von Nicht formal Qualifizierten. IAB-Werkstattbericht Nr. 10/2000.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.)** (2001): Bevölkerungsentwicklung Deutschlands bis 2050. Ergebnisse der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. CD-ROM.
- Walwei U., Reinberg A.** (2000): Schätzungen zu Potentialen eines Niedriglohnssektors sowie zu mittelfristigen Qualifikations-Prognosen. In: Niedrig entlohnt = niedrig qualifiziert ? Chancen und Risiken eines Niedriglohnsektor in Deutschland. Berlin: DIW / MPIfB.
- Weidig Inge, Hofer Peter, Wolff Heimfried** (1999): Arbeitslandschaft 2010 nach Tätigkeiten und Tätigkeitsniveaus. BeitrAB 227.

## **Die „einfachen“ Tätigkeiten - Anforderungen und Qualifizierungserfordernisse aus der Sicht der Berufsbildungsforschung**

Im ersten Teil dieses Beitrags geht es um die Frage, ob sich Beschäftigungsfelder mit weniger komplexen Anforderungen identifizieren lassen, die für die Qualifizierung und Beschäftigung gering Qualifizierter geeignet erscheinen. Hierbei soll besonders auf Dienstleistungen in Haushalten eingegangen werden.

Im zweiten Teil widme ich mich der Frage, wie aus der Sicht der Berufsbildungsforschung auf die Qualifizierungserfordernisse gering Qualifizierter zu reagieren ist, d.h. welche Konzepte die nachhaltigste Wirkung zu erzielen versprechen.

### **A. Dienstleistungen – „einfache“ Tätigkeiten?**

In Deutschland ist ein deutlicher Trend zu steigenden Qualifikationsanforderungen festzustellen. In allen Wirtschaftsbereichen werden Arbeitsplätze für Ungelernte abgebaut; sie werden bis zum Jahr 2010 auf einen Anteil von nur noch 11 % absinken; demgegenüber werden rund 70 % aller Arbeitsplätze im Bereich mittlerer und gehobener Positionen angesiedelt sein.<sup>1</sup> Gering Qualifizierte werden es demnach auf dem Arbeitsmarkt zunehmend schwerer haben, einen Arbeitsplatz zu bekommen.

Wenn im produzierenden und verarbeitenden Gewerbe und in der Industrie das Angebot an einfachen Tätigkeiten/Arbeitsplätzen zurückgeht, bleibt die Frage, ob sich im wachsenden Dienstleistungsbereich Tätigkeiten mit einfachen Qualifikationsanforderungen für gering Qualifizierte erschließen lassen.

---

<sup>1</sup> Vgl. Dostal, W.: Projektionen. In: BMBF (Hrsg.): Qualifikationsstrukturbericht 2000. Bonn, o.J., Kapitel 5, S. 21

Dienstleistungen werden in allen Wirtschaftssektoren ausgeführt. In der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung wird zwischen primären und sekundären Dienstleistungen unterschieden. Diese Differenzierung des Dienstleistungssektor ist deshalb von Bedeutung, weil alle Gutachten und Forschungsprognosen zum Wandel der Arbeitslandschaft belegen, dass in Zukunft nur die hochwertigen, intelligenten sog. sekundären Dienstleistungen zunehmen werden, wohingegen die primären Dienstleistungen, wie z. B. Reinigen, Beköstigen, etc. bestenfalls stagnieren werden.<sup>2</sup>

Wie ist es aber zu erklären, dass dessen ungeachtet bei der Debatte über Qualifizierungserfordernisse und Fördermaßnahmen für Ungelernte und für Jugendliche mit schlechten Startchancen immer wieder auf ein angeblich bislang unerschlossenes Reservoir an einfachen Tätigkeiten in den Bereichen haushaltsnaher und personenbezogener Dienstleistungen verwiesen wird?

An dieser Stelle muss zunächst angemerkt werden, dass haushaltsnahe und personenbezogene Dienstleistungen nicht identisch sind. Gemeinsam ist beiden Dienstleistungsfeldern ihre Nähe zur Hausarbeit und zur Familienarbeit sowie ihre geschlechtsspezifische Konnotation als sog. „typische weibliche Tätigkeiten“. Die geschlechtsspezifische Rollenzuschreibung von Familien- und Hausarbeit in Deutschland macht haushaltsnahe und personenbezogene Dienstleistungen offenbar in den Augen vieler (insbesondere männlicher) Zeitgenossen automatisch zu einfachen, gering qualifizierten Arbeiten.

Dem kann aber aus Sicht der Berufsbildungsforschung nicht so ohne weiteres gefolgt werden:

Sowohl haushaltsnahe sachbezogene Dienstleistungen als auch personenbezogene Dienstleistungen haben sich in Folge der technologischen Entwicklung und Verwissenschaftlichung zunehmend professionalisiert und verberuflicht.

Aus diesem Grund gibt es in Deutschland in diesem Bereich ein breites und differenziertes Angebot an Berufen mit öffentlich-rechtlich geregelten Ausbildungsgängen (von überwiegend dreijähriger Dauer). Die nachstehende

---

<sup>2</sup> Vgl. Tessaring, M./Alex, L.: „Neue Qualifizierungs- und Beschäftigungsfelder“. Dokumentation des BIBB-IAB-Workshops. Hrsg.: BIBB, Bielefeld 1996

Übersicht 1 über Ausbildungsberufe im Berufsfeld Gesundheit und Soziales vermittelt annähernd einen Überblick über die große Zahl an nichtakademischen, aber dennoch überwiegend hochqualifizierten Ausbildungsberufe im Bereich personen- und haushaltsbezogener Dienstleistungsarbeit.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Vgl. hierzu auch Meifort, B.: „Berufsbildung außerhalb des dualen Systems – vollzeitschulische Berufsbildung im Strukturwandel“. In: Expertisen für ein Berliner Memorandum zur Modernisierung der beruflichen Bildung. Hrsg.: Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen, Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen, Band 38, Berlin (1999), S. 155.

<b>Übersicht 1: Berufsfeld Gesundheit und Soziales <sup>4</sup></b>			
Berufsbereiche	Berufe	Ausbildungsdauer	Regelungsgrundlage
Prävention	Desinfektor/in	1 bzw. 3 Monate	Landesregelung
	Diätassistent/in	3 Jahre	Bundesgesetz
	Gesundheitsaufseher/in	2 bzw. 3 Jahre	Landesregelung
	Schwimmeister/in	3 Jahre	BBiG
	Med. Fußpfleger/in	2 Jahre	
Primärversorgung	Arzthelfer/in	3 Jahre	BBiG
	Zahnarzthelfer/in	3 Jahre	BBiG
	Tierarzthelfer/in	3 Jahre	BBiG
	Rettungsassistent/in	2 Jahre	Bundesgesetz
Pflege	Krankenschwester/pfleger	3 Jahre	Bundesgesetz
	Krankenpflegehelfer/in	1 Jahr	Bundesgesetz
	Kinderkrankenschwester/pfleger	3 Jahre	Bundesgesetz
	Hebamme/Entbindungspfleger	3 Jahre	Bundesgesetz
	Altenpfleger/in	3 Jahre	Bundesgesetz
	Altenpflegehelfer/in	1 Jahr	Landesregelung
	(Haus- und) Familienpfleger/in	2 bzw. 3 Jahre	Landesregelung
	Dorfhelfer/in	1 bzw. 2 Jahre	Landesregelung

<sup>4</sup> Quelle: Becker, W./Meifort, B.: „Ausbildung-Weiterbildung-Beruf im Gesundheits- und Sozialwesen: Reform oder Stillstand?“ In: Arbeitsmarktpolitik Hrsg.: Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen, Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen, Band 54, Berlin 2001, S. 72 f.

	Heilerziehungspfleger/in	2 bzw. 3 Jahre	Landesregelung
	Heilerziehungs(pflege-)helfer/in	1 Jahr	Landesregelung
Zugangsberufe zum Bereich Pflege	Sozialassistent/in	2 Jahre	Landesregelung
	Sozialpflegeassistent/in	2 Jahre	Landesregelung
	Sozialbetreuer/in	2 Jahre	Landesregelung
	Sozialmedizinische/r Assistent/in	1 Jahr	Landesregelung
Erziehung	Kinderpfleger/in	1, 2 oder 3 Jahre	Landesregelung
	Erzieher/in	2 bzw. 3 Jahre	Landesregelung
	Erziehungshelfer/in	1 bzw. 2 Jahre	Landesregelung
	Fachkraft soziale Arbeit	3 Jahre	Landesregelung
	Sozialpädagogische/r Assistent/in	2 Jahre	Landesregelung
	Arbeitserzieher/in	2 bzw. 3 Jahre	Landesregelung
Rehabilitation	Atem-/Sprech-/Stimmlehrer/in	3 Jahre	Landesregelung
	Ergotherapeut/in	3 Jahre	Bundesgesetz
	Gymnastiklehrer/in		Landesregelung
	Logopäde/in	3 Jahre	Bundesgesetz
	Masseur/in, med. Bademeister/in	3 Jahre	Landesregelung
	Motopäde/in	3 Jahre	Landesregelung
	Orthoptist/in	3 Jahre	Bundesgesetz
	Physiotherapeut/in	3 Jahre	Bundesgesetz
	Neuro-otologische/r Assistent/in	3 Jahre	Landesregelung

	Heilerzieher/in	3 Jahre	Landesregelung
	Heilpädagoge/in	1, 1 1/2, 2, 3 Jahre	Landesregelung
Medizintechnik	MTA Funktionsdiagnostik	3 Jahre	Bundesgesetz
	MTA Labor	3 Jahre	Bundesgesetz
	MTA Radiologie	3 Jahre	Bundesgesetz
	Veterinärmed.-technische/r Assistent/in	3 Jahre	Bundesgesetz
	Pharm.-techn. Assistent/in	2 1/2 Jahre	Bundesgesetz
	Zytologie-Assistent/in	2 Jahre	Landesregelung
	Medizinische/r Sektionsassistent/in	2 Jahre	Landesregelung
	Medizinische/r Dokumentar/in	3 Jahre	Landesregelung
	Med. Dokumentationsassistent/in	3 Jahre	BbiG
	Kardiotechniker/in	2 Jahre	Landesregelung
Hauswirtschaft	Hauswirtschaftler/in	3 Jahre	BbiG
	Hauswirtschaftsassistent/in	2 Jahre	Landesregelung
	Hauswirtschaftstechnische/r Assistent/in	3 Jahre	Landesregelung
	Fachkraft Hauswirtschaft und Ernährungsberatung	3 Jahre	Landesregelung
	Assistent/in Ernährungsberatung	2 Jahre	Landesregelung

Die zunehmende technologische Durchdringung der Haushalte aufgrund der haushaltsbezogenen Technologien und Produkte hatte zwei Folgen:

1. ging der Anteil des Arbeitsvolumens (ob durch bezahlte oder selbsterbrachte Arbeit) zurück und
2. stieg das Qualitätsniveau der Produkte und Leistungen erheblich.

Ob Haushalte bei den inzwischen selbstverständlich gewordenen Qualitätsansprüchen an Produkte und Dienstleistungen von gering qualifizierten Haushaltskräften („Hausangestellten“) Hausarbeiten durchführen lassen möchten, ist demnach nicht nur eine Frage der Kosten, sondern auch eine Frage des qualitativen Anspruchsniveaus und der entwickelten Lebensstile der Haushalte.

Das Niveau der Haushaltstechnologien und der außer Haus produzierten und vorgefertigten Dienstleistungsgüter oder der vor Ort erbrachten Dienstleistungen professioneller Dienstleister ist bereits von umfassend ausgebildeten Hauswirtschaftskräften mit dreijähriger Ausbildung kaum zu erreichen, produziert doch die dreijährige Hauswirtschaftsausbildung im Vergleich zu den spezialisierten hochprofessionellen Dienstleistern - wie beispielsweise Catering-Firmen, Fensterputzer, Wäschereien oder professionelles Miet-Personal wie Köche, etc. - nur mäßig qualifizierte Alleskönner. Durch sog. gering Qualifizierte kann das inzwischen entwickelte Anforderungsniveau in Privathaushalten und das entsprechende Qualifikationsniveau der hierzu korrespondierenden Spezialberufe auf gar keinen Fall erbracht werden. Außer Rasen mähen und Hecken schneiden kann nicht einmal die Gartenpflege gering Qualifizierten ohne weiteres übertragen werden, wenn z.B. nicht Jahr für Jahr neue Blumenzwiebeln oder Stauden ersetzt werden sollen.

Im Gegensatz zu Privathaushalten können dagegen Großhaushalte (z.B. Heime) ebenso wie größere Dienstleistungseinrichtungen aufgrund der dort möglichen Teamstrukturen arbeitsorganisatorisch ggf. einzelne Teiltätigkeiten als Zuarbeiten an Hilfskräfte delegieren. Hier haben die betrieblichen Strukturen den Vorteil, dass fachliche und sozialkommunikative Kompetenzen durch Fachkräfte laufend überprüft und durch Anleitung oder Fortbildung verbessert werden können. Allerdings bedarf die Beschäftigung von gering Qualifizierten durch Dienstleistungsfirmen vor allem beim Einsatz im direkten persönlichen Umfeld der Klientel in Privathaushalten einer ständigen Supervision, Anleitung und Kontrolle, um den Ansprüchen der individuellen kulturellen Lebensräume der Klientel zu entsprechen. Dieser Management- und Anleitungsaufwand bindet ein hohes Maß an Kapazität des Fachpersonals und verteuert den Einsatz gering Qualifizierter erheblich.

Quantitativ betrachtet erscheint der Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen für die Erschließung eines Niedrigqualifikationssektors demnach insgesamt, aber insbesondere in Privathaushalten wenig ergiebig.

Noch erheblich schwieriger nimmt sich der Versuch aus, personenbezogene Dienstleistungen für „Einfach-Tätigkeiten“ zu erschließen. Dass personenbezogene Dienstleistungen - d.h. die Betreuung, Förderung, Erziehung und Pflege von (hilfebedürftigen) Kindern, Behinderten, Pflegebedürftigen, kranken und alten Menschen - ein hohes Qualifikationsniveau beanspruchen, wird bereits an dem differenzierten Angebot an öffentlich-rechtlich geregelten Berufen und Qualifizierungsgängen deutlich (vgl. Übersicht 1).

Der Trend fortschreitender Professionalisierung und Verberuflichung ehemals im privaten Haushaltsbereich erbrachter personenbezogener Dienstleistungen ist vor allem ein Ergebnis zunehmender Verwissenschaftlichung und zunehmender gesellschaftlicher Wertschätzung dieser Dienstleistungen in ihrer Bedeutung für ein hohes kulturelles Niveau einer Gesellschaft. Dass die Bedeutung der Kinderbetreuung und der Pflege, Betreuung und Versorgung von hilfe- und pflegebedürftigen Menschen einen hohen gesellschaftlichen Stellenwert hat, wird z.B. daran deutlich, dass in Ländern mit einem qualitativ nicht zufriedenstellenden Mindestniveau in der Infrastruktur öffentlicher Betreuungs- und Pflegeeinrichtungen die Begüterten in private Einrichtungen abwandern (Beispiel USA).

Dass insbesondere in der Kleinkindbetreuung wichtige primäre Sozialisationserfahrungen und damit Entwicklungsgrundlagen gelegt werden, ist wissenschaftlich unbestritten. Die PISA-Studie hat erneut nachdrücklich belegt, wie bedeutend gerade in der Kleinkindbetreuung eine hochentwickelte Sprachkompetenz ist, die bei sog. gering Qualifizierten sicherlich nicht unbedingt immer vorausgesetzt werden kann. Auch in der Pflege und Betreuung pflegebedürftiger Menschen sind neben Fachkompetenz, Verlässlichkeit und hoher Verantwortlichkeit kulturelle Sensibilität und eine hohe kommunikative, häufig gerade auch non-verbale Kompetenz unverzichtbar – alles Anforderungen, die bei gering Qualifizierten i.d.R. gerade nicht vorhanden sind und die auch nicht per Schnellkurs vermittelbar sind. Dass in Deutschland bildungspolitisch und im Versorgungsniveau in diesen Bereichen die Maßstäbe im internationalen Vergleich ohnehin viel zu niedrig angelegt werden, wurde für den vorschulischen und Primarbereich

durch die PISA-Studie überdeutlich. Dieses Defizit ist aber kein Beleg für ein angeblich objektiv niedriges Anforderungsniveau in den personenbezogenen Dienstleistungen.

Die Fehleinschätzung des Anforderungsniveaus in diesen Bereichen beruht ganz wesentlich auf der Geschlechtsspezifik von Arbeit, Beruf und Berufsbildung in Deutschland:

Bei der Beurteilung von Kompetenzen und Qualifikationsanforderungen an personenbezogene Dienstleistungsarbeit greifen die Protagonisten der Einfach- bzw. Niedrigqualifikationstätigkeiten in der Regel auf eigene Alltagserfahrungen zurück. Sie machen sich hier - im Gegensatz zu männerdominierten Tätigkeitsfeldern - ein sehr privates persönliches und - ob reflektiert oder nicht - ausgesprochen sexistisch geprägtes Bild geschlechtsspezifischer geteilter gesellschaftlicher Arbeit zu eigen. Dabei wird mit einem fachlich beträchtlich unzureichenden Bild von den personenbezogenen Dienstleistungsberufen und ihren tatsächlichen Anforderungen gearbeitet.

Der Abbau von „qualifiziertem“ Personal in den personenbezogenen Dienstleistungen ist keine Rationalisierungsreserve, sondern ein Rückfall in die Zeiten der „Satt- und Sauber-Pflege“ - im Kindergarten ebenso wie im Altenpflegeheim. Die Strategie, den Anteil ausgebildeten Personals verstärkt durch billige Arbeitskräfte zu ersetzen, passt gut zu der von einem ehemaligen Bundesarbeitsminister geäußerten Sichtweise, dass in der Pflege ein „gutes Herz und eine ruhige Hand“ allzumal besser seien als Psychologiekennntnisse. Mit anderen Worten: Kranke und alte Menschen pflegen, (kleine) Kinder betreuen und fördern kann doch wohl jeder, der ein einigermaßen ausgeglichenes Gemüt hat und dem man in kurzer Zeit noch ein paar Dinge zeigen kann, auf die er oder sie achten muss. Personenbezogener Dienstleistungsarbeit wird hier der Stellenwert eines „Berufs“, d.h. eines Bündels von spezifischen, mehr oder weniger aufwendig zu erwerbenden Qualifikationen abgesprochen. Diese Aufgaben werden stattdessen als „einfache Tätigkeit“ betrachtet, die beinahe jeder ausführen kann.

Diese Auffassung hängt - wohlwollend interpretiert - mit einem problematisch verkürzten Verständnis von „Fachlichkeit“ zusammen, das allerdings die tatsächlichen Bedingungen der personenbezogenen Dienstleistungsarbeit nicht berücksichtigt.

Dabei wird offenbar von einem stark auf äußere Verrichtungen reduzierten Arbeitsverständnis ausgegangen. Richtet man nämlich seinen Blick zu- vorerst auf gewünschte äußere Wirkungen, wie z.B. sauber gewaschen, fertig angekleidet oder gut gepflegt sein, wird man an „Qualifikationen“, um diese Ziele zu erreichen, in der Tat kaum solche finden, die nicht im Prinzip jede/r beherrscht oder doch in Kürze lernen kann; das gilt selbst noch für Tätigkeiten wie Blutdruckmessen, Spritzen setzen, Einreibungen oder leichte Bewegungsübungen.

Aber jedem, der mit personenbezogener Dienstleistungsarbeit, z.B. der Altenpflege, zu tun hat, ist klar, dass es sich dabei um eine auf wenige vordergründige, oberflächlich sichtbare, schlicht um eine auf das Materielle verkürzte Sichtweise handelt.

Anders als z.B. bei handwerklichen Berufen erschließt sich bei personenbezogenen Dienstleistungsberufen der Inhalt und Umfang der Qualifikationen nicht aus den nach außen hin sichtbaren Einzelhandlungen und den an der Oberfläche erkennbaren scheinbar trivialen und Jedermann/jeder Frau ohne weiteres zuzutrauenden alltäglichen Verrichtungen (z.B. waschen, kleiden u.s.w.). Das tatsächliche Anforderungsniveau erschließt sich erst aus der genaueren Analyse der beruflichen Handlungssituationen und den dahinterstehenden Qualifikationsanforderungen. Hier gibt es nur sehr wenige feste Regeln, wie vorzugehen ist; statt dessen müssen die Berufsangehörigen ihr Vorgehen ständig neuen und wechselnden Situationen anpassen, sie müssen ihr Handeln immer wieder fachlich begründet individualisieren und flexibel gestalten, so wie es jetzt, zu diesem Zeitpunkt und an dieser Stelle diesem einen Menschen gegenüber angemessen ist.

D.h., Qualifizierte unterscheiden sich von nichtausgebildeten „...Beschäftigten in personenbezogenen Dienstleistungen ... vor allem dadurch, dass die Qualifizierten aus einem Gesamtüberblick heraus in der Lage sind, nicht nur nach Vorschrift und Anweisung vorzugehen, sondern aus einer selbständigen Interpretation der Situation heraus Gelerntes flexibel und individualisiert einzusetzen.“<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Brater, M.: Beruf oder Tätigkeit – zur gesellschaftlichen Bewertung von Beruflichkeit und Fachlichkeit personenbezogener Dienstleistungsarbeit. In: Meifort, Barbara (Hrsg.): „Arbeiten und Lernen unter Innovationsdruck. Berichte zur beruflichen Bildung, Band 221; Hrsg. vom Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), Bielefeld 1998, S. 36

Es ist also gerade im Bereich personenbezogener Dienstleistungsarbeit eine höchst riskante Strategie, gering Qualifizierte einzusetzen. Bereits jetzt ist im internationalen Vergleich in vielen Feldern, wie dem Erziehungs- und Bildungsbereich das Qualifikationsniveau auch der Fachkräfte nicht ausreichend und im Bereich der Pflege und Betreuung von alten Menschen wird im Durchschnitt noch nicht einmal eine Fachkraftquote von 50 % erreicht. Angesichts des zunehmenden Trends zur Dezentralisierung und ambulanten häuslichen Versorgung ist der Einsatz gering Qualifizierter geradezu fahrlässig, weil dies Einzelarbeitsplätze sind und hier keine ständige Supervision gewährleistet ist.

### **Qualifizierungserfordernisse gering Qualifizierter aus der Sicht der Berufsbildungsforschung**

Gering qualifizierte junge Menschen sind bei der Suche nach Ausbildungs- oder Arbeitsplätzen benachteiligt. In berufsbildungs- und beschäftigungspolitischen Debatten wird diese Benachteiligung häufig individualisiert und die betreffenden Jugendlichen werden gerne pauschal als leistungsbeeinträchtigt oder auch als „eher praktisch Begabte“ bezeichnet, die den gestiegenen theoretischen Anforderungen in der Berufsbildung nicht gewachsen sind.

Eine empirisch belegte Angabe zur Größenordnung der Gruppe gering qualifizierter bzw. benachteiligter Jugendlicher gibt es nicht. Oft werden Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss (86.601 im Jahr 2000 lt. Statistischem Bundesamt) mit der Gruppe der leistungsbeeinträchtigten Jugendlichen gleich gesetzt, oder es werden sogar alle jüngeren Personen, die ohne Berufsausbildung bleiben, zu den gering Qualifizierten gezählt.

Nach aktuellen Auswertungen des BIBB der amtlichen Statistik (Mikrozensus 2000 des Statistischen Bundesamtes) bleibt unter den deutschen Jugendlichen im Durchschnitt jeder Zehnte ohne beruflichen Abschluss (10,3 %: 9,8 % bei den jungen Frauen; 10,8 % bei den jungen Männern). Nach Altersgruppen unterschieden sinkt der Ungelerntenanteil von 11,1 % unter den 20- bis 24-Jährigen auf 9,5 % unter den 25- bis 29-Jährigen (bei den männlichen Jugendlichen sogar auf 8,4 %). Ausländische Jugendliche weisen demgegenüber im Jahr 2000 mit 37,7 % eine sehr hohe Ungelerntenquote auf; zwei von fünf jungen Ausländern sind demnach ohne Aus-

bildungsabschluss geblieben. Allerdings sind ebenso wie bei den deutschen Jugendlichen auch bei den ausländischen Jugendlichen im Vergleich zum Mikrozensus aus dem Jahr 1998 im Jahr 2000 deutliche Rückgänge bei den Ungelerntenquoten zu verzeichnen: bei den deutschen Jugendlichen um 8,9 %, bei den ausländischen Jugendlichen sogar um 9,5%.<sup>6</sup>

Geht man von dieser Gruppe (junge Menschen ohne Berufsausbildung) aus, so wird offensichtlich, dass diese Gruppe nicht homogen ist; hierunter sind sogar viele, die ohne weiteres zweifellos eine Ausbildung absolvieren könnten - immerhin hat jeder zehnte die Fachhochschul- oder Hochschulreife.<sup>7</sup> Letztlich lässt sich von dieser Gruppe nur ein kleiner Teil den Leistungsschwachen zuordnen; d.h. aber auch, dass nicht alle jungen Menschen ohne beruflichen Abschluss automatisch Lernprobleme im Theoriebereich haben dürften oder „praktisch begabt“ sind.

Auch die Gruppe benachteiligter jugendlicher Schulabgänger ist sehr heterogen; es handelt sich dabei um

- sog. „Marktbenachteiligte“, die keinen Ausbildungsplatz finden, obwohl die individuellen Voraussetzungen den Anforderungen einer betrieblichen Ausbildung genügen;
- um Jugendliche mit Migrationshintergrund bzw. Aussiedler; sie sind in der Regel normalbegabt, haben jedoch häufig keine ausreichenden Sprachkenntnisse;
- um sozial Benachteiligte, das sind Jugendliche aus sozial instabilen familiären Verhältnissen, häufig mit auffälligen Verhaltensweisen; sie erhalten keine ausreichende Unterstützung aus ihrem sozialen Umfeld und benötigen häufig eine ausbildungsbegleitende sozialpädagogische Hilfe, um die fachlichen, aber insbesondere um die übergreifenden Anforderungen an eine Ausbildung, wie sozialkommunikative und Teamkompetenzen, Verantwortungsbewusstsein etc. zu erfüllen;

---

<sup>6</sup> o.A.: Übergang von der Schule in die Berufsausbildung. Statistische Analysen zur „Ersten Schwelle“:  
[http://www.bibb.de/forum/projekte/erste\\_schwelle/3\\_2002/meldung3\\_2002.htm](http://www.bibb.de/forum/projekte/erste_schwelle/3_2002/meldung3_2002.htm)

<sup>7</sup> 11,4 % der ungelerten Jugendlichen verfügen über eine Fachhochschulreife, und 9,8 % unter ihnen sind Abiturienten; vgl. hierzu: Troltsch, K./Alex, L./Bardeleben, R. v.: „Jugendliche ohne Berufsabschluss“ – Eine BIBB/EMNID Untersuchung, BIBB. DOC 96 UM 6.12.00, S. 40

- lernbeeinträchtigte, bis hin zu lernbehinderten Jugendlichen, die nicht grundsätzlich, aber häufig keine vollständige Ausbildung absolvieren können.

Auch die Heterogenität dieser Gruppe belegt, dass pauschale Forderungen nach „Einfach-Berufen“, „theoriegeminderten Berufen“, „Helferberufen“ oder „Benachteiligtenberufen“ am Problem vorbeigehen. Beispielsweise rangieren Theorieschwierigkeiten in Untersuchungen des BIBB als Grund für einen Ausbildungsabbruch weit hinter Gründen wie Lernschwierigkeiten aufgrund von Konflikten mit Vorgesetzten (Ausbildern), Kollegen oder aufgrund sozialer/familiärer Probleme: „Als Gründe für den Ausbildungsabbruch (Mehrfachnennungen) wurden zu 26 Prozent familiäre Gründe genannt, 20 Prozent bezogen sich auf die Entscheidung, eine falsche Ausbildung gewählt zu haben, 13 Prozent hatten Streit mit Vorgesetzten/Kollegen, 11 Prozent gaben gesundheitliche Probleme an. Nur wenige der Antworten entfielen auf das Nichtbestehen der theoretischen oder praktischen Prüfung“.<sup>8</sup>

Eingedenk der heterogenen Zusammensetzung der Jugendlichen, die bislang ohne Berufsausbildung bleiben, betrifft die neuerdings von Wirtschaftsverbänden wieder stark favorisierte Strategie zur Schaffung von sog. „Einfach“-Berufen in Beschäftigungsfeldern mit überwiegend praktischen bzw. weniger komplexen Anforderungen (z.B. Pizza-Bäcker, Küchenmöbelmonteur) nur eine kleine Teilgruppe. Für diese kleine Teilgruppe, die mit den Theorieanforderungen nicht zurecht kommt, sind es jedoch in der Regel auch nicht die theoretischen Anforderungen, die diese Jugendlichen scheitern lässt, als vielmehr inadäquate Vermittlungsformen der Theorie. Eine handlungsorientierte Theorievermittlung, eine effektivere Gestaltung der Berufsvorbereitungsmaßnahmen, eine stärkere sozialpädagogische Unterstützung in der Ausbildung dürften hier effektiver und nützlicher sein, als die Schaffung besonderer Berufe bzw. Qualifizierungsmaßnahmen auf niedrigerem Niveau als die anerkannten Ausbildungsberufe.

Mit Blick auf die Arbeitsmarktentwicklung und heterogene Zusammensetzung der Jugendlichen und jungen Menschen, die bisher ohne Berufsabschluss blieben, kann die Suche nach Qualifikationsfeldern mit einfachen

---

<sup>8</sup> Troltsch, K./Alex, L./Bardleben, R. v.: „Jugendliche ohne Berufsabschluss“ – Eine BIBB/EMNID Untersuchung, BIBB. DOC 96 UM 6.12.00, S. 49

Tätigkeitsanforderungen demnach keine erfolgversprechende Strategie sein. Angesichts der steigenden Anforderungen in der Arbeitswelt und des Abbaus von Einfacharbeitsplätzen haben besondere niveaugeminderte Berufe keine Zukunftsaussichten. Mit besonderen Berufen mit weniger komplexen Anforderungen wird darüber hinaus die Anschlussfähigkeit an das Berufsbildungssystem und damit die Möglichkeit, gegebenenfalls später einen Normalabschluss nachzuholen, erschwert. Schließlich aber haben besondere Berufe für spezielle Zielgruppen - ob „schlank“, oder „einfach“ oder „theoriegemindert“ genannt - einen nach Außen deutlich sichtbaren und daher stigmatisierenden Effekt. Diese Strategie der Aussonderung wäre zwar die konsequente Fortführung der Politik des allgemeinbildenden Schulwesens in der Berufsbildung, die allerdings zu den inzwischen allgemein bekannten verheerenden Ergebnissen bei den Schülerleistungen im internationalen Vergleich führt.

Positive Effekte werden inzwischen eher von der Umsetzung neuerer Vorschläge erwartet, die sich auf die Zertifizierung von Teilkompetenzen und auf das Nachholen von Ausbildungsabschlüssen im Verbund mit Beschäftigung beziehen.

Modulare Qualifizierungskonzepte sowie die Möglichkeit, erworbene Kompetenzen zu dokumentieren und zu zertifizieren, sind im Rahmen der beruflichen Integrationsförderung Benachteiligter seit einiger Zeit ein Thema. Für die Zielgruppe der benachteiligten Jugendlichen und jungen Erwachsenen erscheint besonders ein Qualifikationspass, in dem der berufliche Werdegang, formell bzw. auch informell erworbene (Teil-)Kompetenzen, betriebliche Zeugnisse und Zusatzqualifikationen fortlaufend dokumentiert werden, von Bedeutung. Bei diskontinuierlichen Berufsbiographien mit angefangenen, aber nicht abgeschlossenen Ausbildungen, beruflichen Vorerfahrungen und verschiedenen durchlaufenen Qualifizierungsmaßnahmen kann ein solcher Pass ein Instrument sein, das Kontinuität gewährleistet und den Jugendlichen eine Möglichkeit bietet, ihre Kompetenzen nachzuweisen. Ihre Chance für eine dauerhafte Integration in den Arbeitsmarkt kann sich damit durchaus erhöhen.

In verschiedenen Einrichtungen haben in dieser Richtung Entwicklungsarbeiten stattgefunden, vielfach unterstützt durch Modellversuche, u.a. des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB). Mit unterschiedlichen Herangehensweisen und Schwerpunkten wurden modulare Qualifizierungs-

konzepte und Nachweise oder sog. Qualifikationspässe über abschlussbezogene und /oder arbeitsmarktrelevante (Teil-)Qualifikationen entwickelt. Sie wurden für berufsvorbereitende Maßnahmen, für die außerbetriebliche Ausbildung und für die Nachqualifizierung Erwachsener erarbeitet.<sup>9</sup>

In diesem Zusammenhang hat der Hauptausschuss des Bundesinstituts bereits vor zwei Jahren eine Empfehlung zum „Nachweis über berufsbezogene Qualifikationen“ herausgegeben. Zielgruppe sind Ausbildungsabbrecher/-innen und junge Erwachsene, die an berufsbildenden oder -begleitenden Maßnahmen teilgenommen haben. Die nachgewiesenen Qualifizierungsinhalte orientieren sich an den jeweiligen Berufsbildpositionen des entsprechenden Ausbildungsberufes sowie an der Arbeitsmarktrelevanz. „Der Nachweis soll Betriebe, Institutionen bei der Entscheidung unterstützen, ob sie den Inhaber/die Inhaberin in ein Ausbildungsverhältnis aufnehmen und ob die Ausbildungszeit ggf. verkürzt werden kann“.<sup>10</sup>

Als Produkt einer BIBB-Modellversuchsreihe ist auch ein Qualifizierungspass für die modulare Nachqualifizierung entwickelt worden, mit dem eine modulare Qualifizierung bis hin zu einem Berufsabschluss dokumentiert wird. Ziel dieses Passes ist die systematische Dokumentation beruflicher Qualifikationen und Erfahrungen, die innerhalb und außerhalb traditioneller Aus- und Weiterbildung gemacht werden. Er kann in der berufsbegleitenden Nachqualifizierung, aber auch in der Vorbereitung eingesetzt werden. Neben der Dokumentation der Schulbildung, anerkannter Aus- und Weiterbildungsabschlüsse, gemachter Arbeits- und Bildungserfahrungen sowie weiterer Qualifikationen und Fähigkeiten enthält der Pass den Nachweis über die modulare Qualifizierung bzw. zu einem Berufsabschluss.

Das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung initiierte Projekt „Schule - Wirtschaft/Arbeitsleben“ zielt auf eine bessere Vorbereitung von Schülerinnen und Schülern allgemeinbildender Schulen beim Übergang in

---

<sup>9</sup> Vgl. hierzu und zum Folgenden: BNF transfer II/2002: Für Träger der Benachteiligtenförderung; hrsg. von hiba, Heidelberger Institut Beruf und Arbeit GmbH, Heidelberg

<sup>10</sup> Empfehlung zum Nachweis über berufsbezogene Qualifikationen. Hauptausschuss des Bundesinstituts für Berufsbildung; 23. Nov. 2000; veröffentlicht im Bundesanzeiger Nr. 1/2001 vom 31.01.2001, Zeitschrift „Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis“ Nr. 1 / 2001; Internet: [www.bibb.de/nachweis](http://www.bibb.de/nachweis) (Qualifikationspässe als Instrumente in der Beruflichen Integrationsförderung)

die Berufs- und Arbeitswelt. Übergeordnetes Ziel des Projektes ist es, die Berufsorientierung in den allgemeinbildenden Schulen zu verbessern. In einer flexibilisierten Übergangsphase mit dem Schwerpunkt Berufsorientierung soll darüber hinaus die Quote der Schulabgänger/-innen ohne Hauptschulabschluss gesenkt werden.

Auch der „Quali-Pass“ - ein Gemeinschaftsprodukt der Freudenberg-Stiftung, des Kultusministeriums und des Landesarbeitsamtes Baden-Württemberg ist für die Phase des Übergangs Schule - Beruf gedacht. Der Pass soll die Vermittlung in Ausbildung oder Arbeit bzw. den weiteren Weg in die Weiterbildung oder Selbstständigkeit erleichtern helfen.

Die Modellprojekte „Differenzierung in der Berufsausbildung für benachteiligte Jugendliche im 'Ausbildungskonsens in NRW'“ machen es sich zur Aufgabe, ein Ausbildungsmodell zur Berufsausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf für lernschwache und sozial benachteiligte Jugendliche zu entwickeln bzw. zu erproben. Die Jugendlichen durchlaufen dort eine sechs- bis zwölfmonatige Maßnahme zur Berufs- bzw. Ausbildungsvorbereitung nach § 61 des SGB III, die bereits gezielt auf den zukünftigen Ausbildungsberuf ausgerichtet ist. An vier Tagen vermittelt ein Bildungsträger den Teilnehmer/-innen fachpraktische sowie fachtheoretische Inhalte des entsprechenden Ausbildungsberufs. An einem weiteren Tag besucht die Gruppe die Berufsschule. Die Modellprojektteilnehmer/-innen befinden sich gemeinsam in einer Berufsschulklasse, in der gezielt auf ihre besonderen Lernvoraussetzungen eingegangen werden kann. Unterbrochen wird diese Struktur durch Betriebspraktika. Die Betriebspraktika sollen die Bereitschaft der Ausbildungsbetriebe fördern, auch lernschwächere Jugendliche in eine Ausbildung zu übernehmen.

Wenn einzelne Jugendliche trotz dieser intensiven Förderung mit den bewährten Instrumentarien der Benachteiligtenförderung (ausbildungsbegleitende Hilfen und sozialpädagogische Betreuung) aus ihrer Berufsausbildung vorzeitig ausscheiden, erhalten sie einen Qualifikationsnachweis. Der Qualifikationsnachweis soll den Jugendlichen vor allem ermöglichen, zu einem späteren Zeitpunkt einen Vollabschluss zu erwerben. Außerdem sollen die erbrachten Leistungen für den Arbeitsmarkt transparent gemacht werden. Das Ziel der Vollausbildung und die Einhaltung der Standards des Berufskonzepts stehen dabei im Vordergrund. Die im Qualifikationspass nachgewiesenen Teilqualifikationen, die bis zum vorläufigen Ausbildungsaustritt

erworben wurden, wurden auf der Grundlage der in den Ausbildungsrahmenplänen und Rahmenlehrplänen festgelegten Fertigkeiten und Kenntnisse gebildet. Sie beschreiben einzelne inhaltlich abgeschlossene Ausbildungs- bzw. Arbeitsaufträge. Die Eintragung und Bewertung der Teilqualifikationen erfolgt durch die Berufsschule bzw. den Ausbildungsbetrieb, also durch den jeweiligen Lernort. Die Ausstellung bzw. Aushändigung des Qualifikationsnachweises erfolgt entweder zum Zeitpunkt des vorzeitigen Austritts aus der Berufsausbildung - frühestens jedoch nach Beendigung des zweiten Ausbildungsjahres - oder bei endgültigem Prüfungsversagen. Um den Prüfungs- und Verwaltungsaufwand für die zuständige Stelle so gering wie möglich zu halten und den Auszubildenden zusätzlichen Prüfungsstress zu ersparen, wird von einer gesonderten Leistungsfeststellung der einzelnen Teilqualifikationen abgesehen. Hieraus wird deutlich, dass der Qualifikationsnachweis keinesfalls die Zwischenprüfung als Leistungsfeststellung zu einem festgelegten Zeitpunkt ersetzen kann und auch nicht als Teildokumentation der Gesellenprüfung zu verstehen ist.

Ebenfalls im Rahmen eines BIBB-Modellversuchs „Arbeit und Qualifizierung“ ist der Qualifizierungspass des Bildungswerkes der Hessischen Wirtschaft entstanden. Es handelt sich hierbei um eine Qualifizierungsmaßnahme, bei der die TeilnehmerInnen in einem regulären Teilzeitarbeitsverhältnis mit Betrieben des ersten Arbeitsmarktes stehen und sich beim Bildungsträger wie im Betrieb für den Beruf Einzelhandelskaufmann bzw. Fachverkäufer im Nahrungsmittelhandwerk qualifizieren.

Speziell für berufsvorbereitende Lehrgänge wurden Modulkonzepte für die Bereiche Holz und Floristik zur Verbesserung beruflicher Bildungs- und Entwicklungschancen für Grundausbildungslehrgänge im Rahmen von Berufsvorbereitungslehrgängen eines Trägerverbundes entwickelt.

Insgesamt wurden im Rahmen verschiedener Modellversuchs-Reihen und Bildungsmaßnahmen Modulkonzepte bzw. arbeitsmarktgängige Teilqualifikationen für verschiedene Beschäftigungsfelder bzw. Berufe entwickelt (s. Übersicht 2).

## Übersicht 2: Modulkonzepte für Beschäftigungsfelder und Berufe:

Beschäftigungs- und Berufsfelder	Berufe
Handel/Verkauf	Fachverkäufer/in im Nahrungsmittelhandwerk
Verwaltung/Büro	Einzelhandelskaufmann/frau
Druck/Druckweiterverarbeitung/ Buchbinderei	
Lagerwirtschaft	
Floristik	
Metall/Bau/Holz	Metallbauer/in Teilezurichter/in Gas- und Wasserinstallateur/in Klempner/in Maurer/in Trockenbauer/in
Gastgewerbe/Küche	Koch/Köchin
Gastgewerbe/Service	
	Hauswirtschafter/in
	Gärtner/in (FR Garten- u. Landschaftsbau)

### Leitgedanken der Benachteiligtenförderung

Die Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt werden immer höher und zwei-jährige Ausbildungsberufe verschwinden mehr und mehr. Für benachteiligte Jugendliche und junge Erwachsene scheinen sich die Chancen, einen Berufsabschluss in zukunftsträchtigen Berufen zu erreichen, immer weiter zu schmälern. Durch die Verknüpfung zwischen modularisierten Qualifizierungskonzepten mit einer Förderung auf der Grundlage eines individuellen Förderplans und einer Dokumentation der erlangten Kompetenzen zu einem differenzierten Förderungs- und Qualifizierungskonzept können sich die Chancen zur Integration in den Arbeitsmarkt aber auch für benachteiligte Jugendliche und junge Erwachsene erheblich verbessern. Wichtigstes grundsätzliches Kriterium aller Modelle ist die Erhöhung der Chancen zur Integration in den Arbeitsmarkt. Dies gilt zunächst unabhängig davon, ob die Lernenden sich in der Berufsvorbereitung, in der betrieblichen oder

außerbetrieblichen Ausbildung oder aber in der Weiterbildung befinden. Die Einführung von Qualifikationspässen kann sich zudem auch positiv auf den pädagogischen Prozess bzw. den Prozess der individuellen Förderung auswirken.

Modulare Qualifizierungsmöglichkeiten und der Nachweis von Teilqualifikationen eröffnen der Zielgruppe der Benachteiligten die Möglichkeiten, auch beim Abbruch einer Ausbildung den Erwerb von Kompetenzen vorweisen und evtl. die Ausbildung zu einem späteren Zeitpunkt fortsetzen bzw. eine Arbeit beginnen zu können. Darüber hinaus kann der modulare Erwerb aktueller, auf dem Arbeitsmarkt nachgefragter (Teil-)Qualifikationen die Chance für die Integration in das Erwerbsleben deutlich erhöhen.

Bleiben modulare Qualifizierung und Kompetenznachweis jedoch auf die Zielgruppe der Benachteiligten beschränkt, besteht die Gefahr einer Stigmatisierung, die Aufnahmemöglichkeiten in den Arbeitsmarkt eher schmälert als verbessert.

Tragfähige bundesweite und berufsübergreifende Modul- und Zertifizierungsstandards wurden bisher nicht entwickelt. Darüber hinaus ist die Bereitschaft der Kammern, prinzipielle Aussagen zur Akzeptanz von Modulzertifikaten zu machen, noch nicht abzuschätzen. Dennoch zeigen die vielfältigen Initiativen zur Einführung von Qualifikationspässen einerseits die Attraktivität dieses Ansatzes, und zwar gerade auch im Rahmen der sozialpädagogisch orientierten Berufsausbildung. Andererseits wurde mit den bisherigen Projekten im bildungspolitischen wie im didaktisch-methodischen Bereich Pionierarbeit geleistet. Zur Zeit werden auf unterschiedlichen Ebenen - auf europäischer und nationaler Ebene wie auch trägerbezogen vor Ort - und durch unterschiedliche Institutionen modulare Qualifizierungskonzepte und Nachweise abschlussbezogener und/oder arbeitsmarktrelevanter (Teil-) Qualifikationen entwickelt. Sie sollen eine höhere Flexibilität hinsichtlich der Anforderungen des Arbeitsmarktes ermöglichen und gleichzeitig eine Chance für die Gestaltung individueller Bildungswege darstellen. Dabei wird zur Zeit in Deutschland ein integratives Modul- und Berufskonzept favorisiert, in dem das traditionelle deutsche Berufskonzept nicht aufgelöst, sondern weiterentwickelt wird. Um eine höhere Flexibilisierung innerhalb der Berufsbilder zu erreichen, wird bei der Entwicklung neuer Ausbildungsberufe unter Beibehaltung des Berufsprinzips nach Kern- und Fachqualifikationen differenziert, die im Zusammenhang mit Arbeitsprozesswissen er-

worben werden sollen. Dabei sollen in erster Linie im Rahmen von Wahlpflichtangeboten bzw. als fakultative Angebote Module als Zusatzqualifikationen entwickelt werden, die ein Mehr an Differenzierung und eigener Gestaltung zulassen. Aber bundesweit gültige Aussagen durch die Sozialparteien bzw. festgelegte Standards - u.a. hinsichtlich der Standardisierung von Modulen, der Transparenz und Vergleichbarkeit erworbener Qualifikationen sowie zur Integration betriebspezifischer Lerninhalte und auch Inhalte informellen Lernens in der beruflichen Praxis gibt es bisher nicht.

## **Förderkonzepte für gering Qualifizierte: Kritische Anmerkungen zur Kombilohndebatte und alternative Ansatzpunkte**

### **1. Einleitung**

Die Arbeitsmarktsituation von gering Qualifizierten in Deutschland ist zweifellos ungünstig. Hierbei spielen neben einer fehlenden formalen Berufsqualifikation aber auch die schulische Bildung, das Alter, der Gesundheitszustand sowie das Geschlecht der Betroffenen eine nicht unwesentliche Rolle. Zudem beenden auch viele gering Qualifizierte ihre Arbeitslosigkeit rasch wieder. Es gibt wenig Hinweise darauf, dass gering Qualifizierte eine einheitliche Problemlage haben, der man mit einem einzigen Instrument begegnen könnte.

In den aktuellen Debatten werden gleichwohl Kombilöhne oftmals als der Dreh- und Angelpunkt zur Wiedereingliederung von gering qualifizierten Arbeitslosen bezeichnet. Dahinter steht die Annahme, dass es eine große Zahl unbesetzter Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich oder zumindest ein großes Potenzial von Beschäftigungsmöglichkeiten ohne besondere Qualifikationsanforderungen gibt, das über Kombilöhne erschlossen werden könnte. Als zentrale Probleme werden in dieser Sichtweise einerseits mangelnde finanzielle Arbeitsanreize von Arbeitslosen und Sozialhilfebeziehenden und/oder andererseits hohe Arbeitskosten, die die Schaffung von Arbeitsplätzen mit niedriger Produktivität und geringen Qualifikationsanforderungen verhindern, angesehen.

Die zahlreichen Vorschläge, wie im Niedriglohnbereich zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen bzw. besetzt werden könnten, zielen folglich entweder auf eine Reduzierung der Arbeitskosten im Niedriglohnbereich oder auf eine Erhöhung der finanziellen Arbeitsanreize von Arbeitslosen und Sozialhilfebeziehenden.

Aus unserer Sicht greift diese Sichtweise allerdings zu kurz. Hierfür lassen sich zahlreiche Gründe anführen, aus denen ich vier zentrale herausgreifen möchte:

- *Erstens*: Gering Qualifizierte sind eine sehr heterogene Zielgruppe. Es kann sich z.B. um Langzeitarbeitslose, jüngere oder ältere Menschen oder auch um allein Erziehende handeln, die jeweils sehr unterschiedliche Problemlagen und Hilfebedarfe haben.
- *Zweitens*: Vorliegende Simulationsergebnisse zeigen (fast) übereinstimmend, dass flächendeckende und unbefristete Subventionen im Niedriglohnbereich hohe Kosten verursachen würden, während die Beschäftigungseffekte eher gering wären. Dies war auch ein wichtiger Grund dafür, vorliegende konzeptionelle Vorschläge nicht einfach umzusetzen, sondern sie zunächst im Rahmen zeitlich befristeter und meist regional begrenzter Modellversuche zu erproben.
- *Drittens*: Wenngleich diese Modellprojekte oftmals kritisiert werden, weil sie den vorliegenden konzeptionellen Vorschlägen für eine flächendeckende und dauerhafte Subventionierung von Niedriglohnjobs nicht entsprechen, liefern sie zweifellos eine Reihe von interessanten und beachtenswerten Hinweisen. So zeigen die bisherigen Erfahrungen z.B., dass die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze in diesem Segment schwierig ist und dass die Zielgruppe der gering Qualifizierten dabei nur teilweise erreicht wird.
- *Viertens*: Zu wenig beachtet werden in den aktuellen Debatten die Qualifikationsanforderungen bei vermeintlichen „Einfacharbeitsplätzen“.

Ich werde mich im Folgenden vor allem darauf konzentrieren, das dritte und das vierte Argument genauer auszuführen. In Teil 2 stehen folglich die bisherigen Erfahrungen der Modellprojekte zur Erprobung von Kombilöhnen und Niedriglohnsbventionen im Mittelpunkt. In Teil 3 werde ich anknüpfend an Projektergebnisse des Instituts Arbeit und Technik aus verschiedenen Beschäftigungsbereichen versuchen aufzuzeigen, warum die Rede von den vermeintlichen „Einfacharbeitsplätzen“ im Dienstleistungsbe- reich in die Irre führt. Nach unserer Einschätzung besteht nämlich ein zentrales Defizit der aktuellen Debatten darin, dass die ökonomisch plausibel erscheinenden Forderungen nach einer stärkeren Lohndifferenzierung die

konkreten Anforderungen an Personal in vermeintlich „einfachen“ Dienstleistungen nicht berücksichtigen und vor diesem Hintergrund die Beschäftigungswirkungen von wie auch immer ausgestalteten Subventionen tendenziell überschätzt werden.

Abschließend wird in Teil 4 dafür plädiert, sich von der Hoffnung auf einfache Lösungen der Arbeitsmarktprobleme in Deutschland zu verabschieden, die bei der Debatte über Kombilöhne und Niedriglohnjobs oft mitschwingt. Formal gering Qualifizierte sind ebenso wie auch die Arbeitslosen insgesamt eine sehr heterogene Gruppe, deren Arbeitsmarktchancen man nicht mit einem einzigen Instrument verbessern kann. Man wird auch künftig nicht umhin kommen, genauer zu analysieren, wo die jeweils individuellen Eingliederungshemmnisse und Potenziale liegen, an denen eine Wiedereingliederungsstrategie ansetzen kann. Und man wird dabei auf eine Vielzahl bereits erprobter wie auch neuer Instrumente zurückgreifen müssen.<sup>1</sup>

## **2. Bisherige Erfahrungen aus Kombilohn-Modellprojekten**

Zur praktischen Erprobung, ob und mit welchen Instrumenten die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze für gering Qualifizierte (bzw. von Personen mit einem geringen Verdienstpotezial) gefördert werden kann, sind seit 1999 auf der Ebene des Bundes, der Bundesländer sowie einzelner Kommunen bzw. Arbeitsamtsbezirke eine Reihe von Modellprojekten und Sonderprogrammen gestartet worden. Im Wesentlichen werden hierbei zwei unterschiedliche Ansätze erprobt – einerseits die Gewährung von Einkommensbeihilfen an Beschäftigte, um die Anreize zur Aufnahme einer niedrig bezahlten Beschäftigung, insbesondere für Arbeitslose und Sozialhilfebeziehende, zu erhöhen und andererseits die Zahlung von Zuschüssen an Unternehmen (i.d.R. gekoppelt an die Höhe der Sozialversicherungsbeiträge), um die Arbeitskosten bei Niedriglohnjobs zu senken (vgl. *Übersicht 1*).

---

<sup>1</sup> Für eine ausführlichere Darstellung vgl. Weinkopf 2002.

**Übersicht 1: Varianten der Subventionen für gering Qualifizierte bzw. Niedriglohnjobs**

	<b>nachfragebezogene Subvention</b>	<b>angebotsbezogene Subvention</b>
Anknüpfungspunkt	Lohnkosten oder Sozialversicherungsbeiträge	Sozialversicherungsbeiträge, Bedarf, Arbeitsentgelt, Haushaltseinkommen und/oder Kinderzahl
<b>Empfänger/in</b>	Unternehmen	Beschäftigte
<b>Zielrichtung</b>	Reduzierung Arbeitskosten	Erhöhung Arbeitsanreize
<b>Varianten in der praktischen Erprobung</b>	SGI-Modell (bis 2/2002) Elmshorner Modell Nutzung bestehender Lohnkostenzuschüsse für gering Qualifizierte (NRW)	Mainzer Modell Einstiegsgehd § 18 Absatz 5 BSHG PLUSLohn

Quelle: Eigene Zusammenstellung

© CW 2002

Während die vorliegenden konzeptionellen Vorschläge zur Förderung von Niedriglohnjobs eine *unbefristete* und *generelle* (weder auf neue oder zusätzliche Arbeitsplätze noch auf bestimmte Personengruppen begrenzte) Förderung vorsehen, sind alle Einkommensbeihilfen bzw. Lohnkostenzuschüsse in den laufenden Modellversuchen zeitlich befristet und teilweise auch auf bestimmte Zielgruppen beschränkt. Insofern lassen sich aus den ersten Erfahrungen der Modellprojekte und -programme selbstverständlich keine unmittelbaren Schlussfolgerungen zur Wirksamkeit einer bundesweiten flächendeckenden Einführung solcher Instrumente ableiten. Die Erfahrungen und Probleme, die sich bislang in der Praxis gezeigt haben,

sollten aber gleichwohl ernst genommen und sorgfältig ausgewertet werden.

Die bislang erreichten Fallzahlen sind in allen Modellprojekten und -programmen eher niedrig. Dies deckt sich tendenziell auch mit den Ergebnissen vorliegender Simulationen zu den Beschäftigungswirkungen einer flächendeckenden Einführung (vgl. auch Kaltenborn 2001).

Die Unternehmen sind den Beleg für die häufig vertretene These, es gebe in großem Umfang unbesetzte Stellen im Niedriglohnbereich, bislang schuldig geblieben. In keinem der entsprechenden Modellprojekte und -programme sind den umsetzenden Stellen (meist Arbeits- und Sozialämter, teilweise aber auch anderen Trägern) in großem Umfang offene Stellen gemeldet worden.

Wo vorhandene Stellen im Niedriglohnbereich nicht besetzt werden konnten, lag dies nach den bisherigen Erfahrungen keineswegs allein oder vorrangig an einer mangelnden Arbeitsbereitschaft von Personen, an deren Einstellung die Unternehmen Interesse gehabt hätten. Vielmehr entsprechen die Bewerber/innen oftmals nicht den Anforderungen der Arbeitgeber/innen oder die Arbeitsaufnahme scheiterte aus anderen Gründen – z.B. an der Unvereinbarkeit der Arbeitszeiten mit familiären Verpflichtungen, an unzureichenden Kinderbetreuungsmöglichkeiten bzw. an Mobilitätsproblemen (kein eigener PKW, schlechte oder fehlende ÖPNV-Verbindungen).

Ob es im Rahmen der Modellprojekte – wie teilweise als Zielsetzung explizit formuliert – tatsächlich gelungen ist, zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen und dabei Mitnahmeeffekte zu vermeiden, ist zum jetzigen Zeitpunkt schwierig zu beurteilen. Die ersten Erfahrungen sprechen jedoch dafür, dass es sich nur teilweise tatsächlich um neue zusätzliche Arbeitsplätze handelt, während in vielen Fällen bereits vorhandene Arbeitsplätze, die im Rahmen normaler Fluktuation freigeworden sind, neu besetzt worden sind. Auch auf Seiten der Beschäftigten wird noch genauer zu analysieren sein, inwieweit die Einkommensbeihilfen tatsächlich dazu beigetragen haben, ihre Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme zu erhöhen.

Eine Analyse der strukturellen Merkmale der Personen, die im Rahmen der Modellprojekte und Programme eine Arbeit aufgenommen haben, zeigt, dass diese nur zum Teil aus den Gruppen stammen, die oftmals als Ziel-

gruppen für Kombilöhne genannt werden (formal gering Qualifizierte, Sozialhilfebeziehende, Langzeitarbeitslose). So verfügt z.B. jeweils rund die Hälfte der Geförderten sowohl beim Einstiegsgeld in Baden-Württemberg (vgl. Dann et al. 2002) als auch beim Mainzer Modell über eine abgeschlossene Berufsausbildung. Der Anteil von zuvor Langzeitarbeitslosen liegt beim Mainzer Modell sogar noch deutlich niedriger. Auch die Gruppe der Älteren wird in allen laufenden Modellprojekten kaum erreicht.

Während einige Modellprojekte und -programme sich gezielt an bestimmte Gruppen richten (z.B. langzeitarbeitslose Sozialhilfebeziehende oder formal gering Qualifizierte), beinhalten andere keine zielgruppenspezifischen Beschränkungen, sondern lediglich Einkommensgrenzen der Förderung. Nach den bisherigen Erfahrungen hat dies Einfluss auf die Struktur der geförderten Personen: So hat z.B. die Aufhebung der Beschränkung auf formal gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose im SGI-Modell, dessen Erprobung im Rahmen von CAST im Frühjahr 2002 mit der bundesweiten Ausdehnung des Mainzer Modells eingestellt worden ist, dazu geführt, dass insbesondere der Anteil der Geförderten ohne Berufsausbildung deutlich gesunken ist. Und die Anteile von formal gering Qualifizierten und Langzeitarbeitslosen liegen bei den NRW-Modellprojekten, die eine enge Zielgruppenvorgabe beinhalten, deutlich höher als in anderen Projekten ohne eine solche Vorgabe.

In den meisten Modellprojekten liegen die Anteile von Frauen unter den geförderten Beschäftigten vergleichsweise hoch (z.B. beim Mainzer Modell: gut zwei Drittel; beim Einstiegsgeld in Baden-Württemberg: 77 %). Nicht selten handelt es sich um allein Erziehende.

Da einige Modellprojekte implizit oder explizit eine Bevorzugung von Teilzeitarbeitsplätzen beinhalten, ist es wenig überraschend, dass z.B. beim Mainzer Modell zu etwa zwei Dritteln Teilzeitarbeit gefördert wird. Beim Einstiegsgeld in Baden-Württemberg lag der Anteil der Teilzeitbeschäftigung sogar bei 79 % (44 % sozialversicherungspflichtig und 35 % geringfügig) (vgl. Dann et al. 2002: 79).

Die Einsatzbereiche der im Rahmen von Kombilohn-Modellprojekten Beschäftigten betreffen weit überwiegend Dienstleistungstätigkeiten – allerdings mit recht breiter Streuung. Gewisse Häufungen sind im Handel, in der Gastronomie und im Reinigungsbereich erkennbar, was angesichts der

Lohnstrukturen in diesen Bereichen wenig überraschend ist. Beim PLUSLohn in Duisburg entfällt ein großer Teil der Arbeitsaufnahmen auf Zeitarbeit, und auch im Rahmen von CAST ist hier eine gewisse Häufung erkennbar.<sup>2</sup>

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Zahl der Förderfälle in allen Modellprojekten und -programmen bislang durchgängig eher niedrig und zudem meist hinter den Erwartungen zurück geblieben ist. Dies liegt auch daran, dass Unternehmen nicht in größerem Maße offene Stellen im Niedriglohnbereich gemeldet haben. Im Rahmen der Modellprojekte werden bislang offenbar eher die arbeitsmarktnäheren Arbeitslosen und Sozialhilfebeziehenden erreicht. Menschen mit langer Arbeitslosigkeit, gesundheitlichen Einschränkungen, Sucht- oder Persönlichkeitsproblemen sowie Ältere bzw. diejenigen mit mehreren vermittlungshemmenden Merkmalen bleiben tendenziell, weil sie ohne ergänzende Maßnahmen i.d.R. nicht direkt einsatzfähig sind bzw. weil sie den Anforderungen der Unternehmen generell nicht entsprechen.

### **3. Geringe Qualifikationsanforderungen bei einfachen Dienstleistungen?**

Ein zentrales Manko der bisherigen Debatte über Kombilöhne bzw. die Ausweitung der Beschäftigung von gering Qualifizierten besteht darin, dass in fast allen Vorschlägen implizit oder explizit unterstellt wird, dass es sich bei den zu schaffenden bzw. zu besetzenden Arbeitsplätzen mit niedriger Entlohnung um „einfache“ Tätigkeiten handele, für die keine besonderen Qualifikationen und Kompetenzen erforderlich seien. Beispielhaft werden Beschäftigungsfelder genannt, in denen zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden könnten – z.B. Handel, Gastgewerbe, Private Haushalte, Heime (vgl. Hoffmann/Walwei 1999: 6); aber diese Ausführungen bleiben häufig auf einer sehr allgemeinen Ebene. Ein Abgleich mit den üblichen Qualifikationsanforderungen der jeweiligen Unternehmen, den Besonderheiten der Tätigkeiten und Entwicklungen in diesen Arbeitsbereichen erfolgt nicht.

---

<sup>2</sup> Die Förderung von Zeitarbeitsverhältnissen durch Kombilöhne erscheint u.E. nicht unproblematisch, weil nur sehr wenige Unternehmen in diesem Bereich tarifgebunden sind und nach vorliegenden Informationen die Löhne von Zeitarbeitskräften um etwa 40 % unter dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt liegen.

Dabei spricht vieles dafür, dass in vielen Dienstleistungsbereichen keineswegs geringe Anforderungen an das Personal gestellt werden, was u.a. mit folgenden Besonderheiten von Dienstleistungsarbeit zusammen hängt:

- Die Betriebszeiten sind häufig länger als in anderen Arbeitsbereichen, was oft mit hohen Anforderungen an die zeitliche Flexibilität der Beschäftigten einher geht.
- Die Arbeit wird häufig im direkten Kontakt mit Kund/innen erbracht. Charakteristisch ist u.a., dass die Kompetenz und das Verhalten der einzelnen Beschäftigten in starkem Maße die Qualität der Dienstleistungen prägen und Vorgesetzte hierauf nur begrenzt Einfluss nehmen können. Damit gehen hohe Anforderungen an die Selbstständigkeit der Beschäftigten einher. Die Arbeit wird i.d.R. nicht unter ständiger Aufsicht und Kontrolle von Vorgesetzten vollbracht, sondern oftmals sogar „ambulant“ – z.B. in Privathaushalten (z.B. Haushaltsreinigung, Betreuung und Pflege hilfebedürftiger Personen).
- Um auf Kundenwünsche flexibel und kompetent reagieren zu können, müssen die Beschäftigten ein hohes Maß an Kommunikationsfähigkeit und Flexibilität sowie Problemlösungskompetenz aufweisen.
- Dienstleistungsarbeit erfordert darüber hinaus häufig ein gewisses Maß an körperlicher Fitness (z.B. das lange Stehen in Verkaufsberufen, das Heben und Tragen schwerer Gegenstände bei der Auslieferung von Waren oder bei Lagerarbeiten, das Heben von Alten und Kranken in der Pflege).

Bei genauerer Betrachtung der Anforderungen und Entwicklungen in solchen Tätigkeitsbereichen stellt sich ganz generell die Frage, ob es überhaupt noch Arbeitsplätze ohne besondere Qualifikationsanforderungen gibt. Überdies ist augenscheinlich, dass gerade bei Tätigkeiten wie personen- und haushaltsbezogenen Dienstleistungen, die traditionell überwiegend von Frauen geleistet werden, oftmals pauschal geringe Qualifikationsanforderungen unterstellt und eine besondere „Fachlichkeit“ abgesprochen werden. Tatsächlich geht es aber bei solchen Tätigkeiten nicht allein um die Verrichtung einfacher standardisierter Arbeitsschritte, sondern auch um die Bewältigung oft komplexer Arbeitssituationen (vgl. ausführlicher den Beitrag von Meifort).

Insgesamt erscheint es aus unserer Sicht dringend geboten, Abschied zu nehmen von der Illusion, dass vermeintlich einfache Dienstleistungstätigkei-

ten generell nur geringe Qualifikationsanforderungen beinhalten. Wie die Ergebnisse aus verschiedenen Projekten des Instituts Arbeit und Technik, z.B. im Einzelhandel und in Call Centern sowie im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen zeigen, legen Personalverantwortliche zwar nach eigenem Bekunden oftmals wenig Wert darauf, dass Bewerber/innen über eine abgeschlossene einschlägige Berufsausbildung verfügen. Gleichzeitig wird jedoch vielfach ein Mangel an geeignetem Personal beklagt. Die „Eignung“ wird dabei vorrangig an dem Vorhandensein sozialer Kompetenzen, Flexibilität, Kommunikationsfähigkeit sowie Kunden- oder Serviceorientierung festgemacht (vgl. z.B. Bittner/Weinkopf 2002; Bittner et. al. 2002). Teilweise spielen darüber hinaus Anforderungen wie eine „angenehme Telefonstimme“ (Call Center) oder ein „ansprechendes“ Äußeres (Handel, Gastronomie) eine wichtige Rolle.

Viele Unternehmen im Dienstleistungsbereich behelfen sich bei ihrer Personalrekrutierung offenbar mit dem Ausweichen auf andere Personengruppen, statt auf (Langzeit-)Arbeitslose und/oder formal gering qualifizierte zurückzugreifen. Dies betrifft z.B. Schüler/innen und Studierende, deren Erwerbstätigkeit in Deutschland in den vergangenen Jahren stark zugenommen hat.<sup>3</sup> Befragt nach den Gründen für die Attraktivität von Studierenden als Personal hoben Verantwortliche aus dem Personalmanagement im Einzelhandel deren rasche Auffassungsgabe bezogen auf betriebliche Abläufe und elektronische Systeme, ihre hohen Kommunikations- und Teamfähigkeiten sowie ihre Einsetzbarkeit zu Zeiten, in denen andere Gruppen, wie z.B. Frauen mit Kindern, kaum verfügbar sind (Abend und Wochenende), hervor (vgl. Lehndorff 2001).

Daneben dürfte in vielen Bereichen auch die körperliche Fitness und Belastbarkeit von den typischerweise sehr jungen Schüler/innen und Studierenden eine große Rolle spielen. Dies betrifft insbesondere Tätigkeiten, die mit einseitigen physischen Belastungen wie dem Transport schwerer Gegenstände, langem Stehen u.ä. verbunden sind, wie dies z.B. in der Gastronomie häufig der Fall ist.

---

<sup>3</sup> Während im Jahr 1995 erst 361.000 Schüler/innen und Studierende erwerbstätig waren, stieg diese Zahl bis zum Jahr 2000 auf 682.000 an, was einer Steigerung um 89 % entspricht (vgl. Voss-Dahm 2002: 2). Ein Großteil der Beschäftigung dieser Gruppen konzentriert sich auf Dienstleistungstätigkeiten, z.B. im Handel, in der Gastronomie, im Verlags- und Druckgewerbe und in der Gebäudereinigung sowie bei Studierenden zusätzlich auch auf das Gesundheits- und Sozialwesen sowie auf Erziehung und Unterricht.

Insgesamt spricht vieles dafür, dass die Aufnahmefähigkeit des Dienstleistungssektors für die im Mittelpunkt der Debatten um Kombilöhne stehenden Zielgruppen oft überschätzt wird. Völlig unterschätzt werden demgegenüber die physischen, sozialen und oftmals auch fachlichen Anforderungen an das Personal in den vermeintlich „einfachen“ Dienstleistungsbereichen.

#### **4. Alternative Ansatzpunkte**

Sowohl die bisherigen Erfahrungen aus den Kombilohn-Modellprojekten als auch die Ausführungen zu den Qualifikationsanforderungen bei vermeintlichen „Einfacharbeitsplätzen“ im Dienstleistungsbereich sprechen dafür, dass Kombilöhne nur bedingt geeignet erscheinen, um die Beschäftigungschancen von formal gering Qualifizierten in Deutschland nachhaltig zu verbessern.

Für diese Skepsis spricht auch, dass viele Unternehmen in Deutschland in der Vergangenheit tendenziell stark auf eine Erhöhung der internen Flexibilität ihrer Belegschaften gesetzt haben, was auch eine funktionale Flexibilität, d.h. die Einsetzbarkeit der Arbeitskräfte für verschiedene Tätigkeiten und die Fähigkeit zur gegenseitigen Vertretung beinhaltet. Um im größeren Umfang Arbeitsplätze für formal gering Qualifizierte zu schaffen, müsste diese Art der Arbeitsorganisation ein Stück weit zurückgenommen und in den Unternehmen statt dessen wieder auf eine stärkere qualifikations- sowie aufgabenspezifische Arbeitsteilung gesetzt werden. Hierfür gibt es jedoch kaum Anzeichen.

Gleichfalls erscheint es unangebracht, die hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland vorrangig auf Anreizprobleme auf der Seite des Arbeitsangebotes zurückzuführen. Gemessen an den Erwerbswünschen der Bevölkerung besteht vielmehr eindeutig ein Defizit an Beschäftigungsmöglichkeiten, das sich mit den Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik allein nicht beheben lässt. Hierfür ist ein Zusammenwirken unterschiedlicher Politikbereiche erforderlich. Im Folgenden werden einige zentrale Ansatzpunkte kurz skizziert.

## Bildung

Angesichts der keineswegs geringen Anforderungen auch auf „Einfacharbeitsplätzen“ einerseits und der Knappheit qualifizierter Arbeitskräfte andererseits, die auch in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit von manchen Unternehmen beklagt wird, muss ein Maßnahmenbündel zur Ausweitung der Beschäftigung und zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen von gering Qualifizierten zweifellos einen Schwerpunkt bei bildungspolitischen Maßnahmen setzen:

- Neben fachlichen Qualifikationen gewinnen soziale Kompetenzen immer stärker an Bedeutung, ohne dass diesen bereits in allen Bereichen der Schule, Berufsausbildung, des Studiums und der Weiterbildung entsprechende Bedeutung beigemessen würde. Während in manchen Bereichen die Lehrpläne und Ausbildungsgänge bereits entsprechend modernisiert und ergänzt worden sind, fehlen in anderen noch entsprechende Konzepte bzw. sind diese bislang allenfalls in Ansätzen in die Praxis umgesetzt worden. Wie bereits dargestellt, sind auch im Bereich vermeintlich einfacher Tätigkeiten solche sozialen Kompetenzen zunehmend gefragt. Nach vorliegenden Erfahrungen sind sie bei der Einstellung von gering Qualifizierten oftmals sogar das entscheidende Kriterium (vgl. z.B. Hövels 2000). Dies ist bei der Ausgestaltung künftiger Qualifizierungsmaßnahmen in verstärktem Maße zu berücksichtigen.
- Die weit verbreiteten Argumente, gering Qualifizierte benötigten einerseits keine besonderen Qualifikationen und seien andererseits oftmals ohnehin nicht mehr qualifizierbar, greifen viel zu kurz. Bei einem Großteil der formal gering Qualifizierten kann nicht pauschal von einer mangelnden Bildungsfähigkeit ausgegangen werden. Insbesondere bei jüngeren Arbeitslosen spricht vieles dafür, verstärkt in ihre fachliche Qualifizierung zu investieren, sofern hier Defizite bestehen. Da diese mehrheitlich bereits heute meist über eine vergleichsweise gute schulische Ausbildung verfügen, dürften sie größtenteils auch mit entsprechenden Angeboten erreichbar sein. Flexible und modulare Qualifizierungsangebote mit einer starken Praxisorientierung erscheinen geeignet, um die Ausbildungsbereitschaft auf beiden Seiten und die Aufnahmefähigkeit des beruflichen Ausbildungsmarktes deutlich zu erhöhen. Auch lernschwächere Jugendliche sind mit passgenauen Maßnahmen durchaus zu erreichen. Subventionierte Beschäftigung sollte für jüngere ge-

ring Qualifizierte eher die Ausnahme darstellen, da sie langfristig falsche Signale setzt und der wirtschaftlichen Dynamik zuwider läuft (vgl. auch Reinberg/Walwei 2000: 23).

- Ältere Arbeitslose haben demgegenüber oftmals ungeachtet ihrer formalen Qualifikation besondere Schwierigkeiten, eine neue Stelle zu finden, weil die Unternehmen in Deutschland von einer „Kultur der Altersarbeit“ noch weit entfernt sind. Wenn bei den jüngeren und mittleren Altersgruppen verstärkt auf eine Förderung der Aus- und Weiterbildung gesetzt würde, könnten die Beschäftigungschancen älterer Personen mit geringer Qualifikation verbessert werden. Darüber hinaus sind bestehende Anreize zur Ausgliederung älterer Arbeitnehmer/innen abzubauen und Rahmenbedingungen sowie Strategien zu entwickeln bzw. zu fördern, die auf eine verstärkte Nutzung des Know Hows älterer Beschäftigter setzen.

### **Rahmenbedingungen für Vereinbarkeit von Beruf und Familie**

Ein weiterer wichtiger Bereich, in dem nachhaltige Maßnahmen erforderlich sind, ist die Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie in Deutschland. Es ist sicher kein Zufall, dass die Gruppe der allein erziehenden Frauen unter denjenigen, die z.B. nach dem Mainzer Modell und mit dem Einstiegsgeld bislang gefördert worden sind, stark vertreten ist. Die mangelnde Verfügbarkeit von Kinderbetreuungsangeboten, die sowohl flexibel als auch bezahlbar sein müssen, stellt für diese Gruppe vermutlich ein größeres Hemmnis bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit dar als vermeintlich zu geringe Arbeitsanreize. Eine bedarfsgerechte Ausweitung und ein flexibleres Angebot (vgl. ausführlicher Esch/Stöbe 2002) von Betreuungseinrichtungen für Kinder aller Altersstufen und ein Ausbau von Ganztagschulen könnten einen wichtigen Beitrag dazu leisten, sowohl die Rahmenbedingungen der Frauenerwerbstätigkeit zu verbessern als auch die Beschäftigungsmöglichkeiten nicht nur, aber auch und insbesondere für Frauen auszuweiten – und zwar auf allen Qualifikationsebenen.

## **Arbeitsmarktpolitik**

Auch im Einflussbereich der Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne lassen sich die Wiedereingliederungschancen von formal gering Qualifizierten durchaus verbessern. Hierbei ist aus unserer Sicht eine differenzierte Herangehensweise unabdingbar, die auf eine individuelle Ermittlung der Ansatzpunkte sowie Hemmnisse der Wiedereingliederung der Betroffenen zielt. „Passgenaue Vermittlung“ und eine an den Bedürfnissen und Bedarfen der Unternehmen orientierte Qualifizierung auf allen Stufen sind ebenso unverzichtbar wie maßgeschneiderte Strategien und Angebote für Arbeitslose zur Unterstützung des Weges zurück in das Erwerbsleben. Das Aufstellen individueller Entwicklungs- bzw. Unterstützungspläne und das frühzeitige Erkennen von Problemlagen im Sinne eines „Profiling“ sind bereits im Job-AQTIV-Gesetz vorgesehen, was grundsätzlich der richtige Ansatz ist. Allerdings hatten die Arbeitsämter – nicht nur wegen des so genannten „Vermittlungsskandals“ – bislang weder die Zeit noch die Kapazitäten, um den ambitionierten Anspruch des Gesetzes in die Praxis umzusetzen. Dies muss – auch im Rahmen der anstehenden Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – nun verstärkt angegangen werden.

Jenseits der Bemühungen zur Beratung und Vermittlung haben sich eine Reihe von arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumenten als hilfreich erwiesen, um die Chancen insbesondere auch von formal gering Qualifizierten auf eine dauerhafte Wiedereingliederung zu erhöhen. Dies betrifft neben Maßnahmen, die Beschäftigung und Qualifizierung kombinieren, z.B. auch die Nutzung der Arbeitnehmerüberlassung als arbeitsmarktpolitisches Instrument, das vor allem dazu beitragen kann, betriebliche Vorurteile zu überwinden (vgl. Vanselow/Weinkopf 2000). Mit der anstehenden flächendeckenden Gründung von Personal-Service-Agenturen werden hierfür gute Voraussetzungen geschaffen. Allerdings wird darauf zu achten sein, inwiefern formal gering Qualifizierte in diesem Kontext erreicht werden können.

Vor dem Hintergrund der angespannten Arbeitsmarktlage insbesondere, aber nicht nur in Ostdeutschland erscheint es richtig, dass Maßnahmen öffentlich geförderter Beschäftigung nicht gänzlich abgeschafft werden sollen. Diejenigen, die dies in den vergangenen Jahren gefordert haben, weil die Wiedereingliederungsquoten nach Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen vergleichsweise gering sind, verkennen, dass auch Fördermöglichkeiten für Personen, die in der aktuellen Arbeitsmarktsi-

tuation nicht direkt integrierbar sind, gebraucht werden – u.a. auch, um deren Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten bzw. zu erhöhen. Öffentlich geförderte Beschäftigung ist die einzige Maßnahme, bei der die Entscheidung, wer beschäftigt wird, nicht allein betrieblichen Kalkülen und Entscheidungskriterien unterworfen wird. Vielmehr haben die Arbeitsämter hier die Möglichkeit, gezielt Arbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen zuzuweisen, die im Rahmen betrieblicher Einstellungsentscheidungen – selbst bei Gewährung von Eingliederungszuschüssen – oftmals keinerlei Chance haben.

Als Alternative zu generellen Kombilöhnen bzw. Subventionen für Niedriglohnjobs bietet es sich überdies an, die Schaffung von Arbeitsplätzen in speziellen Beschäftigungsbereichen bzw. Marktsegmenten zu fördern, in denen reguläre Beschäftigung bislang eher die Ausnahme darstellt. Dies betrifft insbesondere den Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen, in dem bislang Schwarzarbeit dominiert. Die Entwicklung professioneller Angebote könnte in diesem Bereich zusätzliche reguläre Beschäftigung schaffen, was in den vergangenen Jahren im Rahmen der Modellprojekte von Dienstleistungsagenturen auch durchaus erfolgreich erprobt worden ist. Allerdings lassen sich solche Angebote bislang nicht kostendeckend erbringen, was dafür spricht, diese finanziell zu unterstützen. Begründet werden kann dies auch damit, dass in diesem Bereich einerseits zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen und andererseits Unterstützung bei der Bewältigung des Alltags (insbesondere Vereinbarkeit von Beruf und Familie) geboten werden kann. Die Integration von formal gering Qualifizierten ist nach den bislang vorliegenden Erfahrungen in diesem Bereich durchaus möglich, setzt aber voraus, dass sowohl vorgeschaltete als auch beschäftigungsbegleitende Qualifizierung durchgeführt wird (vgl. ausführlich Bittner/Weinkopf 2002).

Abschließend ist festzuhalten, dass durchaus zahlreiche Ansatzpunkte zur Verbesserung der Beschäftigungschancen von formal gering Qualifizierten bestehen. Anders als oftmals behauptet, ist in diesem Kontext jedoch eine genaue Analyse der Faktoren erforderlich, die eine Wiedereingliederung in Beschäftigung bislang verhindert haben. Auch ist kein einzelnes Instrument erkennbar, mit dem die Arbeitsmarktchancen dieser besonderen Problemgruppe auf dem Arbeitsmarkt wirksam und nachhaltig gefördert werden könnte. Vor diesem Hintergrund gibt es keine realistische Alternative zu differenzierten Strategien, die auf umfassende bildungspolitische Anstren-

gungen einerseits und auf einen breiten Einsatz von Instrumenten zur Vermittlung und Förderung von Arbeitslosen setzen.

## Literatur

**Bittner, Susanne / Schietinger, Marc / Weinkopf, Claudia** (2002): Zwischen Kosteneffizienz und Servicequalität – Personalmanagement in Call Centern und im Handel. Schriftenreihe des Instituts Arbeit und Technik. Band 22. München/Mering: Hampp.

**Bittner, Susanne / Weinkopf, Claudia** (2002): Dienstleistungspools NRW. Haushaltshilfe als professionelle Dienstleistung – Erfahrungen und Perspektiven. Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung im Auftrag des Ministeriums für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.

**Dann, Sabine / Kirchmann, Andrea / Spermann, Alexander** (2002): Kombi-Einkommen – Ein Königsweg für allein Erziehende? In: Dann, Sabine / Kirchmann, Andrea / Spermann, Alexander / Volkert, Jürgen (Hrsg.): Kombi-Einkommen – Ein Weg aus der Sozialhilfe? Baden-Baden. Nomos: 158-174.

**Esch, Karin / Stöbe, Sybille** (2002): Kinderbetreuung: Ganztags für alle? Differenzierte Arbeitszeiten erfordern flexible Angebote. IAT-Report 2002-9. Institut Arbeit und Technik. Gelsenkirchen.

**Hövels, Ben** (2000): Nuancierte und integrierte Vergesellschaftung. Kompetenzanforderungen, die niederländische Arbeitgeber an niedrig Ausgebildete stellen. Manuskript zur Tagung des Arbeitsministeriums NRW am 14. Dezember 2000 in Düsseldorf. Nijmegen.

**Hoffmann, Edeltraud / Walwei, Ulrich** (1999): Zusätzliche Arbeitsplätze für einfache Tätigkeiten gesucht. Überlegungen zu Beschäftigungsmöglichkeiten im Niedriglohnbereich. IAB-Werkstattbericht Nr. 12 vom 2. August. Nürnberg.

**Kaltenborn, Bruno** (2001): Kombilöhne in Deutschland - eine systematische Übersicht. IAB-Werkstattbericht Nr. 14 vom 5. Dezember 2001. Nürnberg.

**Lehndorff, Steffen** (2001): Der europäische Einzelhandel und die Regulierung von Arbeitsmärkten. In: Rudolph, Hedwig (Hrsg.): Aldi oder Arkaden? Unternehmen und Arbeit im europäischen Einzelhandel. Berlin: edition sigma: 131-156.

**Reinberg, Alexander / Walwei, Ulrich** (2000): Qualifizierungspotenziale von „Nicht-formal-Qualifizierten“. IAB-Werkstattbericht Nr. 10 vom 15. November 2000. Nürnberg.

- Voss-Dahm, Dorothea** (2002): Erwerbstätigkeit von SchülerInnen und Studierenden nimmt zu. Bildung und berufliche Praxis laufen immer häufiger parallel. IAT-Report 2002-06. Institut Arbeit und Technik. Gelsenkirchen.
- Weinkopf, Claudia** (2002): Förderung der Beschäftigung von gering Qualifizierten – Kombilöhne als Dreh- und Angelpunkt? Expertise im Auftrag der Abteilung Arbeit und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.

## Mentoring für gering qualifizierte Frauen

### Einführung

Das Projekt „Mentoring für gering qualifizierte Frauen“ wurde vom Verband Region Stuttgart und von der Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH (WRS) auf Initiative des FrauenRatschlags Region Stuttgart konzipiert. Es handelt sich hierbei um ein Pilotprojekt zur Weiterbildung von an- und ungelerten Frauen in der Region Stuttgart.<sup>1</sup> Um ein Pilotprojekt insofern, da es zum einen einen präventiven Ansatz verfolgt, d.h. die Zielgruppe sind Frauen in Beschäftigung, deren Arbeitsplatz aber aufgrund struktureller Veränderungen bedroht ist. Zum anderen aufgrund der Tatsache, dass es das Personalentwicklungsinstrument des Mentoring, das in seiner klassischen Ausprägung bislang hauptsächlich auf Führungs- und Leitungsebenen eingesetzt wurde, auf die Zielgruppe an- und ungelerner Frauen zugeschnitten hat.

Die betriebliche Umsetzung findet im Rahmen eines Förderprojekts des Europäischen Sozialfonds statt. Die Koordinierungsstelle Mentoring ist bei der Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH angesiedelt.

### Hintergrund

Die Situation auf dem Arbeitsmarkt hat sich für an- und ungelernete Frauen in der Region Stuttgart<sup>2</sup> in der Vergangenheit kontinuierlich verschlechtert. Waren beispielsweise laut Strukturbericht im Jahre 1980 noch 80.344 gering qualifizierte Frauen im Verarbeitenden Gewerbe in der Region Stutt-

---

<sup>1</sup> Die Region Stuttgart als wirtschaftlicher Ballungsraum umfasst die Landeshauptstadt und die sie umgebenden Kreise Ludwigsburg, Rems-Murr, Göppingen, Esslingen und Böblingen.

<sup>2</sup> Batz, Ulrike / Caspar, Sigried / Dispan, Jürgen / Grammel, Ralf / Iwer, Frank / Volkert, Jürgen: „Strukturbericht 1998/99 – Zur wirtschaftlichen und beschäftigungspolitischen Lage in der Region Stuttgart“, hrsg. vom Verband Region Stuttgart, Industrie- und Handelskammer Region Stuttgart und IG Metall Region Stuttgart, Stuttgart / Tübingen 1999

gart beschäftigt, so standen 1998 nur noch 40.391 gering qualifizierte Frauen auf der Gehaltsliste dieser Unternehmen. Prognostiziert wird darüber hinaus, dass sich der Bedarf an Arbeitskräften ohne Berufsausbildung bis zum Jahre 2010 nochmals halbiert. Frauen sind davon überproportional stark betroffen.

Gleichzeitig steigt der Bedarf an qualifiziertem Personal. Durch Höherqualifizierung wird somit eine Verbesserung der Arbeitsmarktchancen möglich. In der Realität jedoch werden Weiterbildungsangebote für An- und Ungelernte – sofern sie existieren – nahezu ausschließlich von Männern genutzt.

### **Zielgruppe**

Wo sind die Frauen? Die Studie „Mentoring für gering qualifizierte Frauen“<sup>3</sup> aus dem Jahre 2000 analysierte in einem ersten Schritt die vielfältigen Gründe für den erschwerten Zugang von an- und ungelerten Frauen zu Weiterbildungsmöglichkeiten. Auch wenn die Zielgruppe sehr heterogen ist, lassen sich folgende Weiterbildungsbarrieren nennen:

- Die Doppelbelastung durch Beruf und Familie erschwert eine Teilnahme an Weiterbildungsangeboten.
- Sprachprobleme gelten als hohe Hemmschwellen.
- Fehlende mathematische Kenntnisse werden als unüberwindbare Stolpersteine empfunden.
- Lernerfahrungen liegen oftmals lange zurück und sind häufig negativ besetzt.
- Fortbildungswünsche finden keine Zustimmung im privaten Umfeld.

All diese Barrieren machen es notwendig, neben der angestrebten fachlichen Qualifizierung eine Unterstützungsstruktur anzubieten, die den Frauen hilft, ihre Ängste zu überwinden – das sogenannte Mentoring. Mentoring versteht sich dabei als Personalentwicklungsstrategie mit dem Ziel, den

---

<sup>3</sup> „Mentoring für gering qualifizierte Frauen – Ein umsetzungsorientiertes Konzept für ein Modellprojekt in der Region Stuttgart“, erschienen in der Reihe „Arbeitsmarktpolitik“, hrsg. von der Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH, Stuttgart 2000

Frauen durch Beratung und Begleitung vor und während einer Qualifizierungsmaßnahme Mut zu machen und sie dauerhaft zu motivieren.

Als Zielgruppe wendet sich das Mentoring-Projekt an gering qualifizierte Frauen, die bei einem Unternehmen mit Sitz in der Region Stuttgart beschäftigt sind. Gering qualifiziert bedeutet in diesem Fall, dass die Frauen entweder über keinen Berufsabschluss verfügen oder eine Ausbildung haben, die für ihre momentane Tätigkeit nicht relevant ist.

### **Projektbausteine**

Vor diesem Hintergrund und mit dem Ziel, den oben beschriebenen Schwierigkeiten der Teilnehmerinnen Rechnung zu tragen, beruht die Konzeption auf zwei Säulen: die fachliche Qualifizierung und eine Unterstützungsstruktur, das Mentoring.

**Die fachliche Qualifizierung** gliedert sich dabei in:

- **Vorfeldqualifizierung** zur Einstimmung und Vorbereitung auf die anschließenden Maßnahmen. Inhalte können Deutsch- und/oder Mathematikauffrischkurse sein sowie ein 2-tägiges Teamtraining und ein 2-tägiges Lerntechnikseminar.
- **Anpassungsqualifizierung**, die ca. 6-10 Schulungstage umfasst und inhaltlich mehr Know-how für den eigenen Arbeitsplatz und Einblick in gesamtbetriebliche Zusammenhänge vermitteln soll. Im Idealfall motivieren diese Schulungen die Teilnehmerinnen zu einer Aufstiegsqualifizierung.
- **Aufstiegsqualifizierung**: Sie soll für die Teilnehmerinnen tatsächlich einen Aufstieg darstellen, d.h. sie sollen nach erfolgreichem Abschluss ein allgemein anerkanntes Zertifikat in den Händen halten. Ziel ist außerdem, dass die Teilnehmerinnen im Anschluss an die Maßnahme eine berufliche Verbesserung erfahren, in ihrem Unternehmen einen verantwortungsvolleren Arbeitsplatz einnehmen und entsprechend in eine höhere Lohngruppe eingestuft werden.

Diese Punkte werden schon im Vorfeld mit den jeweiligen Verantwortlichen im Unternehmen besprochen, und folgerichtig orientieren sich die Schulungsinhalte am Bedarf des jeweiligen Betriebes. Dies gilt im übrigen auch für die Anpassungsqualifizierung.

Eine Aufstiegsqualifizierung erstreckt sich in der Regel über einen Zeitraum von 6 Monaten und kann berufsbegleitend oder in Vollzeit absolviert werden.

### **Beispiel einer Aufstiegsqualifizierung:**

Als besonders erfolgreich hat sich eine Anfang 2002 mit der IHK und einem Unternehmen entwickelte Konzeption erwiesen, die einen IHK-zertifizierten Abschluss als Anlagenführerin vorsieht. Hierbei gliedert sich die Qualifizierung in zwei Module. Die insgesamt vier Wochen umfassende „Technische Basisqualifizierung“ findet extern im Bildungshaus der IHK statt und wird mit einem Abschlusstest beendet. Daran schließt sich eine 4-wöchige firmeninterne Schulung an den Maschinen und Anlagen an, an deren Ende wiederum ein Test steht.

Bei diesem Modell finden die Schulungen während der Arbeitszeit statt, die Teilnehmerinnen werden hierfür freigestellt.

Durch diese Freistellungen – auch die der Mentorinnen und der betriebsinternen Ausbilder – sind die Unternehmen an der Projektfinanzierung beteiligt. Die Kosten der Qualifizierung werden durch Gelder der EU (ESF Ziel 3) finanziert.

**Das Mentoring** verfolgt das Ziel, die teilnehmenden Frauen kontinuierlich zu beraten, zu begleiten, Hilfestellungen anzubieten und somit dauerhaft zu motivieren. Dies geschieht in erster Linie durch das interne Mentoring, bei dem MitarbeiterInnen des Unternehmens den Teilnehmerinnen z.B. regelmäßige Gesprächsgruppen anbieten.

Weitere Unterstützung erfahren alle Beteiligten durch die Koordinierungsstelle Mentoring bei der WRS, zu deren Aufgaben u.a. gehört, Ansprechpartnerinnen für die MentorInnen zu sein, MentorInnenschulungen zu organisieren, Informationsveranstaltungen für die potenziellen Teilnehmerin-

nen durchzuführen, Kooperationen mit Bildungsträgern aufzubauen und im Bedarfsfall Kinderbetreuung zu organisieren und zu finanzieren.

### **Vorteile**

Die Vorteile für die Beteiligten liegen auf der Hand:

Für die Projektteilnehmerinnen:

- Sicherung des eigenen Arbeitsplatzes
- Verbesserung der Verdienstmöglichkeiten
- Stärkung von Selbstbewusstsein und Eigenverantwortung
- Verbesserung der Chancen auf dem Arbeitsmarkt

Für die Unternehmen:

- Erschließen interner Personal- und Qualifizierungsressourcen
- Interne Abfederung von Umstrukturierungsprozessen
- Steigerung der Arbeitsmotivation / Prozessoptimierung
- Wissenstransfer
- Imagegewinn
- Übernahme der Qualifizierungskosten durch das Projekt

### **Zahlen/Fakten**

Das Projekt „Mentoring für gering qualifizierte Frauen“ begann im Januar 2001 und endet im Dezember 2003. Ursprünglich war geplant, dass 120 Teilnehmerinnen eine Anpassungs- und 60 Teilnehmerinnen eine Aufstiegsqualifizierung absolvieren.

Schon jetzt, im November 2002, zeichnet sich aber ab, dass die Planzahlen weit übertroffen werden. 121 Teilnehmerinnen haben bisher eine Anpassungs-, 31 Teilnehmerinnen eine Aufstiegsqualifizierung absolviert. 22 Frau-

en befinden sich in laufenden Maßnahmen. Für weitere 25 Frauen sind Aufstiegsqualifizierungen in konkreter Planung, für 134 Frauen stehen Anpassungsqualifizierungen an. Besonders stolz sind wir darauf, dass bisher noch keine einzige Frau eine Maßnahme abgebrochen oder nicht bestanden hat.

Die Schwerpunkte der **Schulungsinhalte** bei den Anpassungsqualifizierungen lagen bisher in den Bereichen Mechanik, Elektrik, Elektronik, Chemie, PC, Qualitätssicherung und Löten. In den Aufstiegsqualifizierungen absolvierten die Teilnehmerinnen die zertifizierten Lehrgänge zur Anlagenführerin (IHK), Industriefachkraft (IHK) für Steuerungstechnik und zur Industriefachkraft (IHK) für Elektronik. Die beteiligten Firmen sind in der Leiterplatten-, Sensoren-, Halbleiter-, Chemie- und Pneumatikindustrie angesiedelt.

Laut unserer **Altersstatistik** sind 5 % der bisherigen Teilnehmerinnen jünger als 25 Jahre und 24 % sind 25 bis 34 Jahre alt. Eine große Anzahl der Teilnehmerinnen, nämlich 42 %, sind 35 bis 44 Jahre und 29 % sind 45 bis 54 Jahre alt. Keine der Teilnehmerinnen war bisher älter als 55 Jahre. Die Zahlen belegen, dass das Projekt in großem Ausmaß die über 40-Jährigen anspricht, die sonst eher selten in Weiterbildungsmaßnahmen anzutreffen sind.

Das **Gesamtvolumen** des Projekts beträgt 1.057.607 €. 37,8 % davon bringen die beteiligten Unternehmen vor allem durch Freistellungskosten auf. Als weitere private Mittel fließen zu 3,9 % die Personalkosten des Projektträgers (WRS) und zu 1,2 % die Eigenbeteiligung der Teilnehmerinnen ein. Öffentlich kofinanziert wird das Projekt vom Verband Region Stuttgart zu 21,8 % und von der Bundesanstalt für Arbeit zu 1,4 %. Die Mittel aus der Fehlbedarfsfinanzierung aus dem Europäischen Sozialfonds belaufen sich auf 34 %.

### **Fazit**

Das Konzept des Projekts hat sich als außerordentlich erfolgreich erwiesen. Gering qualifizierte Frauen gelten als schwer erreichbare Zielgruppe. Unsere Erfahrung hat jedoch gezeigt, dass sich in der Regel mehr Frauen zur Teilnahme gemeldet haben als anfangs angenommen. Keine der Teilnehmerinnen hat bis jetzt abgebrochen.

Trotz der vielen Vorteile des Projekts war und ist es schwer, Unternehmen zur Teilnahme am Projekt zu bewegen. Der organisatorische Aufwand, Berührungängste gegenüber einem Frauenförderungsprojekt, anfallende Freistellungskosten und Skepsis gegenüber dem Weiterbildungspotenzial des eigenen an- und ungelernten Personals sind die häufigsten Gründe, warum uns Unternehmen abgesagt haben.

Zwei weitere Problemfelder sollen hier ebenfalls nicht verschwiegen werden. Sind die Sprachkenntnisse einer potenziellen Teilnehmerin zu rudimentär, kann auch ein Deutsch-Auffrischkurs keine Teilnahme an fachlich anspruchsvollen Qualifizierungsmaßnahmen ermöglichen. Und wenn es keine geeigneten Angebote zur Kinderbetreuung gibt, kann auch die beste Recherche darüber nichts nützen.

Zum Abschluss noch eine Auflistung der Punkte, die für einen Erfolg des Projekts erfüllt sein müssen:

- Wichtigster erster Schritt ist, dass Personal- und Produktionsleitung, im Idealfall zusammen mit dem Betriebsrat, ein passgenaues Qualifizierungskonzept erarbeiten, welches auf die Bedürfnisse des Unternehmens zugeschnitten ist. Zum einen ist somit gewährleistet, dass die Teilnehmerinnen nach Beendigung der Maßnahme ihre gewonnenen Fertigkeiten im Berufsalltag anwenden können und sofort davon profitieren. Zum anderen ist damit der Mehrwert für das Unternehmen gesichert.
- Gute Informationsveranstaltungen für potenzielle Teilnehmerinnen sind unabdingbar. In diesen Veranstaltungen werden die Qualifizierungsinhalte, die Dauer, die Informationen zur Organisation und das unterstützende Begleitprogramm vorgestellt. Interessentinnen können Fragen stellen, Unklarheiten können ausgeräumt werden. Wichtig ist hierbei, dass klar wird, dass die Maßnahme von der Unternehmensseite und von den jeweiligen Vorgesetzten unterstützt wird.
- Entscheidend für den Erfolg ist außerdem, dass die Bildungsträger, die mit den Qualifizierungen beauftragt werden, „echte“ Grundkurse anbieten und das Niveau der Lehrgänge auf An- und Ungelernte zugeschnitten ist. Familienfreundliche Schulungszeiten sind ebenfalls sehr förderlich.

- Überschaubare Qualifizierungsmodule erleichtern den Frauen die Teilnahme.
- Engagierte Mentorinnen und Mentoren helfen den Teilnehmerinnen über anfängliche Hemmschwellen und über „Durchhänger“ während der Maßnahme hinweg.

Die Möglichkeit, Qualifizierungskonzepte zugeschnitten für den eigenen Bedarf zu erarbeiten, hat die teilnehmenden Unternehmen ebenso überzeugt wie die Tatsache, dass die Mitarbeiterinnen nach und auch schon während der Maßnahme motivierter und engagierter bei der Arbeit sind. Viele der beteiligten Unternehmen wollen weitere Kurse organisieren – Schritte in die richtige Richtung.

**Weitere Informationen** finden Sie unter:

[www.mentoring.region-stuttgart.de](http://www.mentoring.region-stuttgart.de)

[www.wrs-gmbh.de](http://www.wrs-gmbh.de)

[www.region-stuttgart.de](http://www.region-stuttgart.de)

## Verbesserte Integrationschancen von gering Qualifizierten durch Zeitarbeit

### 1. Vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung bei START – Entstehung, Ziele, Konzeption und Arbeitsweise

Anfang 1995 gründete ein breiter Gesellschafterkreis das Unternehmen START.<sup>1</sup>

Mit der Gründung haben arbeitsmarktpolitische Akteure in Nordrhein-Westfalen den Versuch unternommen, landesweit den gewachsenen betrieblichen Bedarf an flexibel einsetzbaren Arbeitskräften mit einer dezidiert arbeitsmarktpolitischen Zielsetzung zu verknüpfen.

Ziel der Verleihtätigkeit ist gem. § 2 des Gesellschaftervertrages die **dauerhafte Wiedereingliederung in das Erwerbsleben**. START sollte in der Praxis beweisen, dass Arbeitnehmerüberlassung sowohl professionell und wirtschaftlich als auch sozialverträglich betrieben werden kann und dass hiervon im besonderen Maße die benachteiligten bzw. schwer vermittelbaren Arbeitslosen profitieren können.

Als Besonderheit ist hervorzuheben, dass die Verknüpfung arbeitsmarktpolitischer und wirtschaftlicher Zielsetzungen erreicht werden sollte. Das heißt, nach einer geförderten Anlaufphase sollte die Gesellschaft in der Lage sein, sich durch die aus dem Verleih erwirtschafteten Erlöse finanziell selbst zu tragen.

---

<sup>1</sup> Zu den Gründungsgesellschaftern zählten: die Landesregierung Nordrhein-Westfalen, die Bundesanstalt für Arbeit, vertreten durch das Landesarbeitsamt NRW, die Landesvereinigung der Arbeitgeberverbände, der Arbeitgeberverband Stahl, der Nordrhein-Westfälische Handwerkstag, der DGB-Landesbezirk NRW, die Landkreise NRW, der Nordrhein-Westfälische Städte- und Gemeindebund, die niederländische Start Holding. Der Gesellschafterkreis erweiterte sich mittlerweile noch um: den Deutschen Städtetag, um die Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege, die evangelische Kirche sowie die Stadt Duisburg.

Im Mittelpunkt des Konzeptes von START steht das Instrument der Arbeitnehmerüberlassung. Arbeitslose Bewerberinnen und Bewerber erhalten nach einem ausführlichen Vorstellungsgespräch in einer START-Niederlassung einen in der Regel unbefristeten Arbeitsvertrag und sind ab diesem Zeitpunkt nicht mehr arbeitslos. Als Leiharbeitskräfte werden sie zeitlich befristet in regulären Betrieben eingesetzt und erhalten so die Gelegenheit, sich für eine Festanstellung in einem dieser Betriebe zu bewähren. Werden betriebliche Einsätze ohne Übernahme beendet, sind neue Einsatzmöglichkeiten zu akquirieren.

Die arbeitsrechtliche Situation der Leiharbeitskräfte entspricht dem typischen Dreiecksverhältnis der Arbeitnehmerüberlassung. START schließt mit den zukünftigen Leiharbeitskräften einen Arbeitsvertrag und übernimmt sämtliche Arbeitgeberrechte und -pflichten. Die Leiharbeitskräfte erbringen ihre Arbeitsleistung bei einem Dritten - dem Entleihbetrieb. Für diese Arbeitsleistung zahlt der Entleihbetrieb einen vereinbarten Stundenverrechnungssatz an den Verleiher.

Die Idee, nicht gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung als Instrument zur Reintegration von Arbeitslosen nach dem niederländischen Vorbild auch in Nordrhein-Westfalen zu erproben, wurde durch den breiten Gesellschafterkreis dargestellt. Großer Wert wurde von Anfang an auf eine beteiligungsorientierte Vorgehensweise gelegt. Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, die Arbeitsverwaltung auf Landesebene sowie regionale Akteure waren in den Diskussions- und Entscheidungsprozess involviert, um eine breite Basis für die Gründung zu erreichen. Den Gewerkschaften, die zum damaligen Zeitpunkt noch ein Verbot gewerbsmäßiger Arbeitnehmerüberlassung forderten, kam dabei eine Schlüsselrolle zu.

Der DGB-Landesbezirk Nordrhein-Westfalen hat seine Unterstützung zugesagt, nachdem START einen entsprechenden gewerkschaftlichen Anforderungskatalog in allen Punkten erfüllte. Zentrale Punkte dieses Ansatzprofils waren:

- die Gesellschaft arbeitet nicht gewinnorientiert;
- Leiharbeit wird als Instrument zur Reintegration von Arbeitslosen eingesetzt und ausschließlich nur Arbeitslose eingestellt;
- ein besonders hoher Anteil von Zielgruppen muss erreicht werden;

- die Leiharbeitskräfte werden nach dem gültigen Tarif des Entleihbetriebes entlohnt;
- ergänzend zum Verleih werden Qualifizierungsmöglichkeiten angeboten;
- eine enge Kooperation mit den Arbeitsverwaltungen.

### **Arbeitnehmerüberlassung und Arbeitsmarktpolitik**

Während Arbeitnehmerüberlassung lange Zeit fast ausschließlich als eine spezifische Form atypischer Beschäftigung diskutiert und oftmals auch kritisiert worden ist, fragt man sich allerdings seit Anfang der 90er Jahre, ob sie nicht auch arbeitsmarktpolitische Potenziale birgt. Während zuvor allenfalls die Zeitarbeitsunternehmen selbst auf die entsprechenden Potenziale verwiesen haben, wird dies nunmehr auch in anderen Kreisen diskutiert. Diese Entwicklung wurde auch in starkem Maße von den Diskussionen und ersten Erfahrungen von START beeinflusst.

Von erheblicher Bedeutung für eine stärkere Nutzung von Arbeitnehmerüberlassung als arbeitsmarktpolitisches Instrument war nicht zuletzt, dass das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung im September 1994 ein zeitlich befristetes Förderprogramm aufgelegt hat, aus dem wiedereingliederungsorientierte Arbeitnehmerüberlassungsinitiativen Darlehen und Zuschüsse (AüGRi) erhalten konnten.

Zunächst bleibt festzuhalten, dass Arbeitnehmerüberlassung als arbeitsmarktpolitisches Instrument eine Reihe von Anforderungen erfüllt, die in der Diskussion über eine Reform bzw. Weiterentwicklung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums immer wieder vorgebracht werden, und zwar Betriebsnähe, Arbeitseinsatz und Marktbedingungen, Kooperation mit Betrieben usw.

Bei Arbeitnehmerüberlassung haben Betriebe die Chance, Arbeitskräfte sozusagen unverbindlich kennen zu lernen, bevor sie diese gegebenenfalls in eine feste Beschäftigung übernehmen. Dieser Erprobungscharakter wird oftmals - und auch teilweise berechtigt - als besondere Belastung der Betroffenen angesehen und kritisiert. Allerdings bieten sich hierdurch auch Chancen, denn Betriebe werden auf der Basis eines Verleiheinsatzes eher

bereit sein, Arbeitskräfte einzusetzen, die sie andernfalls nicht einstellen würden. Personalverantwortliche neigen leicht dazu, aus der Zugehörigkeit zu einer Gruppe auf die individuelle Leistungsfähigkeit zu schließen.

Tatsächlich kann Arbeitslosigkeit unter anderem negative gesundheitliche Folgewirkungen mit sich bringen, die einen Wiedereintritt ins Erwerbsleben erschweren und für den Arbeitgeber mit höheren Einarbeitungskosten verbunden sind. Dies muss aber keineswegs zwangsläufig eintreten und rechtfertigt auch nicht pauschales Aussortieren von Zielgruppenangehörigen aus dem Kreis der Bewerberinnen und Bewerber um einen Arbeitsplatz. Obwohl Arbeitssuchende für verschiedene Jobs eine einheitliche Eignung aufweisen, führt diese Vorgehensweise doch in der Gesamtheit zu einer Benachteiligung bestimmter Arbeitnehmergruppen mit unvorteilhaften Hintergrundmerkmalen.

All diese Überlegungen haben nicht zuletzt die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen dazu bewegt, START als einen Baustein ihrer eigenen arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten zu unterstützen.

22 Niederlassungen und die Zentrale in Duisburg nahmen im März 1995 ihre Tätigkeit auf. Innerhalb von zwei Jahren sollte START kostendeckend arbeiten und sich am Markt tragen. Ein Jahr später hatte sich die Zahl der Standorte auf 33 erhöht. Aus wirtschaftlichen Gründen wurden 1996 und 1998 Niederlassungen geschlossen. Mit den Schließungsentscheidungen, die zum Teil gegen den Widerstand regionaler Akteure erfolgten, machten die Gesellschafter zum damaligen Zeitpunkt unmissverständlich deutlich, dass sich START neben sozialen auch wirtschaftlichen Zielsetzungen stellen musste.

Heute, im Jahre 2002, verfügt START, durch die Eröffnung weiterer Niederlassungen, wieder über ein Niederlassungsnetz von 34 Standorten. Das Angebot konzentriert sich in industriell geprägten Ballungsräumen der Rheinschiene und des Ruhrgebietes.

### **Ziel und Konzept der Arbeitnehmerüberlassung**

Der Gesellschaftsvertrag von START formuliert als Unternehmensziel „Die dauerhafte Wiedereingliederung Arbeitsloser in das Erwerbsleben, wobei

der Anteil schwer-vermittelbarer Arbeitsloser überwiegen muss.“<sup>2</sup> Um dieses Ziel zu erreichen muss START Arbeitslose einstellen, an Betriebe des regulären Arbeitsmarktes verleihen und den Übergang der Leiharbeitskräfte in die Entleihbetriebe oder sonstigen Betrieben unterstützen (vgl. Tabelle 1).

Die Zielgruppenorientierung der Gesellschaft bezweckte, dass gerade Personen mit vermittlungshemmenden Merkmalen durch den Einsatz als Leiharbeitskraft bei START eine Integrationschance erhalten sollen. Eine Einstellung setzt aber voraus, dass die arbeitslosen Bewerberinnen und Bewerber grundsätzlich einsatzfähig und -willig sind und dass ein passender Auftrag eines Betriebes vorliegt.

Zugleich muss die Gesellschaft ihre Kosten am Markt durch Erlöse aus dem Verleih erwirtschaften. Daher war es von Anfang an erklärte Absicht der Gesellschafter, die institutionelle Förderung auf eine Anschubfinanzierung zu begrenzen. Die Gesellschaft ist nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu führen, ohne das Ziel der Gewinnmaximierung zu verfolgen. Überschüsse werden reinvestiert oder für die Qualifizierung von Leiharbeitskräften verwendet (vgl. Schaubild 1).

Nach der Unternehmensphilosophie sollen die den Betrieben angebotenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Lage sein, die Flexibilitätsprobleme des Kunden zu lösen. Die Leiharbeitskräfte werden so lange an Betriebe entliehen, bis sie von einem dieser Betriebe oder einem anderen in feste Beschäftigung übernommen werden. Wenn zwischen zwei Verleiheinsätzen Lücken auftreten, werden diese durch Qualifizierungsmaßnahmen überbrückt.

---

<sup>2</sup> START darf nur Arbeitslose bzw. Sozialhilfebeziehende einstellen, wobei der Anteil der Schwervermittelbaren bei mindestens 50% liegen muss. Die Leiharbeitskräfte erhalten den gleichen Tariflohn wie die Festangestellten im Entleihbetrieb. Lohndumping durch den Einsatz von START-Mitarbeitern und –Mitarbeiterinnen ist damit ausgeschlossen und damit eine höhere Motivation und Produktivität durch die doch zum Teil gravierenden Unterschiede in der Vergütung gegeben. START hat als einziges Zeitarbeitsunternehmen im Rahmen des umfassenden Tarifvertrages mit einer DGB Gewerkschaft die Regelung der Tariflohnvergütung der Entleihbetriebe. Entgegen der weit verbreiteten Praxis in der Branche nimmt ein Betriebsrat die Interessen der Leiharbeitskräfte und des Stammpersonals wahr. START bemüht sich insbesondere um die Eingliederung von Frauen in den Arbeitsmarkt.

START ist ein „echtes“ Zeitarbeitsunternehmen und muss sich am Markt durchsetzen. Dennoch unterscheidet es sich in wesentlichen Punkten von den meisten kommerziellen Konkurrenten.

## **2. Zukunft der Zeitarbeit im Rahmen der Personal-Service-Agenturen und Perspektiven für gering Qualifizierte**

Zum ersten Januar 2003 treten – auf Empfehlung der Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz-Kommission“) umfassende Reformen am Arbeitsmarkt in Kraft. Der vermittlungsorientierten Zeitarbeit kommt dabei eine wichtige Rolle zu. Dazu werden flächendeckend Personal-Service-Agenturen (PSAen) eingerichtet. In jedem Arbeitsamt muss mindestens eine solche PSA gegründet werden.

Die Arbeitsweise unseres Unternehmens wird sich in Zukunft im Rahmen der Personal-Service-Agenturen nicht wesentlich von der heutigen Verfahrensweise unterscheiden. Der deutliche Unterschied liegt in der bewerberbezogenen Einstellung und nicht mehr in der arbeitsplatzbezogenen Einstellung. Das bedeutet kurz und knapp, dass entgegen der heutigen Gepflogenheit Einstellungen ohne einen festen Arbeitsplatz vollzogen werden. Trotz eines größeren wirtschaftlichen Risikos durch höhere Kosten sollte in der Gesamtbetrachtung durch den möglichen Einsatz von Lohnkostenzuschüssen eine wirtschaftliche Tragfähigkeit und damit Kostendeckung erreichbar sein. Gerade die Personal-Service-Agentur bietet mit den vorgeschalteten und begleitenden Profilings und Kurzqualifizierungen sowie nach der Einstellung durch zusätzliche betriebliche Weiterbildungsmaßnahmen eine große Chance für die Gruppe der gering Qualifizierten, in den Arbeitsprozess integriert zu werden. Hier ist sowohl learning by doing als auch training on the job ein dauerhaftes Vokabular.

### **Gering Qualifizierte – Problemgruppe des Arbeitsmarktes**

Mehr als 10 % der Erwerbstätigen verfügt über keine abgeschlossene Berufsausbildung. Angesichts hoher Arbeitslosigkeit mit durchschnittlich 4 Millionen registrierten Arbeitslosen und einem damit verbundenen Rückgang der Beschäftigung, muss dieser Problemgruppe des Arbeitsmarktes besondere Beachtung geschenkt werden.

Diese Beschäftigtengruppe stellt auch den größten Anteil an den Arbeitslosen. Sie hat nicht nur durch fehlende Berufsausbildung geringere Chancen, in den Arbeitsmarkt eingegliedert zu werden, sondern trägt auch das höchste Risiko, nach einer Beschäftigung wieder arbeitslos zu werden.

Für die Förderung der Beschäftigung von gering qualifizierten Arbeitskräften stehen mehrere Wege bereit. Vermittlungsorientierte Zeitarbeit kann eine Möglichkeit bieten, um die Arbeitsmarktchancen für diese Zielgruppe zu verbessern (vgl. Schaubilder 2 und 3).

### **Was kann durch START umgesetzt werden?**

Um Arbeitslose durch vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung möglichst schnell wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, ist es notwendig, dass neben START eine Vielzahl von Anbietern ein breites Netzwerk bilden, sowohl im Bereich der vermittlungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung als auch bei den Profilingmaßnahmen mit Kurzqualifizierungen. Nur wenn eine breite Basis den Grundstock bildet, ist es überhaupt möglich, für den einzelnen Arbeitslosen – und hier speziell für die Gruppe der gering Qualifizierten – erfolgreich tätig zu werden.

Voraussetzung ist allerdings auch, dass in Deutschland mehr Arbeitsplätze zu besetzen sind. Ein noch so großer Aktionismus wird keinen Erfolg haben, wenn es nicht gelingt, den Arbeitsmarkt zu beleben.

Das Ziel der Personal-Service-Agentur muss in der Übernahme des Personals durch Entleihbetriebe und damit in der dauerhaften Integration in den Arbeitsmarkt liegen, d.h. der Verbleib im ersten Arbeitsmarkt. Sowohl START aus heutiger Sicht und als Personal-Service-Agentur ist Arbeitgeber des ersten Arbeitsmarktes. Im Pilotprojekt Duisburg<sup>3</sup> hat START sich vertraglich verpflichtet, dass mindestens 40 % der Ausgeschiedenen dauerhaft eingegliedert werden. Eine vertragliche Fixierung auf bestimmte Mindestvoraussetzungen als nachprüfbare Größenordnung ist daher anzustreben bzw. aus Sicht von START generelle Voraussetzung für die Anerkennung einer Personal-Service-Agentur.

---

<sup>3</sup> Im September 2002 wurde in Duisburg die erste Personal-Service-Agentur gegründet.

Gerade für den schwervermittelbaren Personenkreis der gering Qualifizierten besteht durch die intensive Betreuung während der Beschäftigungszeit bei START, dem Heranführen an die dauerhaft auszuführende Tätigkeit im Entleihunternehmen – auch unter Einschaltung von betrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen –, durch größere Motivation auf Grund höherer Vergütung, um nur einige Punkte zu nennen, eine große Chance, dass ein entsprechender Integrationsanteil erreicht wird.

Deutlich ist aber auch hier anzumerken, dass nur bei einer Belebung des Arbeitsmarktes mit genügend offenen Stellen, gerade für diese Gruppe der gering Qualifizierten, die Möglichkeiten und Chancen genutzt werden können.

Eine erfolgreiche Vermittlung ist aus Sicht von START aber nur möglich, wenn der eingesetzte Personenkreis einen Zielgruppenmix widerspiegelt und nicht nur aus Arbeitslosen mit besonderen Vermittlungshemmnissen besteht. Ausgeschlossen müssen im ersten Step alle die sein, die nicht arbeitswillig und arbeitsfähig sind. Der Bestand der Leistungsempfänger muss systematisch analysiert werden, ob schwerwiegende Vermittlungshemmnisse bestehen (Suchterkrankungen, mangelnde Motivation auf Grund anderer Einkünfte usw.), die eine kurz- und mittelfristige Beschäftigung ausschließen. In diesem Fall ist der Bewerber an das Arbeitsamt zurück zu verweisen, welches dann geeignete Maßnahmen (Therapie, Reha, Konsequenzen für den Leistungsbezug usw.) zu beschließen hat. Vorgeschaltete sozialpädagogische Elemente sind vor der Vermittlung notwendig. Nur eine Bündelung aller Hilfen und Möglichkeiten wird in Zukunft einer befristeten und dauerhaften Integration hilfreich sein. Für den Personenkreis der gering Qualifizierten sollte hier eine Chance liegen, da sie sowohl mit besonderen Fördermodalitäten und begleitender Qualifizierung besser angeboten werden können. Aus der Vermittlungsstatistik von START wird deutlich ersichtlich, dass sozialverträgliche Arbeitnehmerüberlassung auch mit einem Zielgruppenanteil von bis zu 70 % wirtschaftlich betrieben werden kann. Ein Zielgruppenmix ist daher unbedingt anzustreben.

Nicht außer Acht gelassen werden sollte auch der damit verbundene hohe Betreuungsaufwand durch das interne Personal. Hier sind entsprechende Personalressourcen aufzubauen bzw. vorzuhalten. Die Aufstockung des Vertriebspersonals ist dazu eine der Voraussetzungen. Gegenzurechnen wäre allerdings ein erheblich reduzierter Aufwand für die Bewerberaus-

wahl, da diese bereits durch die Profilingmaßnahmen zum Teil aufgefangen würden. Zusätzlich müsste für die Qualifizierung Kapazität eingeplant werden.

Der Verwaltungsaufwand ist aus heutiger Sicht noch nicht insgesamt einzuschätzen und muss aus der Praxiserfahrung abgeleitet werden. Da die Personal-Service-Agentur aber als eigenes Profit-Center tätig werden muss, um sowohl bei der arbeitsmarktpolitischen als auch bei der wirtschaftlichen Betrachtung eine Analyse und Controlling zu ermöglichen, sind zusätzliche Kosten erkennbar.

Wenn durch die Profilingmaßnahmen Qualifikationsdefizite erkennbar werden, müssen diese vor Aufnahme einer Beschäftigung durch entsprechende Bildungsmaßnahmen ausgeglichen werden. Das können und sollten aber nur Kurzqualifikationen sein. Maßnahmen der beruflichen Ausbildung bzw. Langzeitmaßnahmen müssen anderweitig abgearbeitet werden.

Für die Gruppe der gering Qualifizierten ist zu prüfen, ob durch das Instrument der Qualifizierung oder über den betrieblichen Einsatz eine Heranführung an den qualifizierten Bereich in Frage kommt. Damit wäre in jedem Fall eine dauerhafte Integration im ersten Arbeitsmarkt möglich.

Die Statistik von START zeigt bereits heute deutlich, dass ein erheblicher Anteil der Zielgruppenangehörigen aus gering Qualifizierten besteht. Durch die aufgezeigten Maßnahmen, wie z.B. umfassende Betreuung und Qualifizierung, verbunden mit der höheren Motivation durch entsprechende Vergütungen, sind dauerhafte Übernahmen zu verzeichnen und damit auch der arbeitsmarktpolitische Auftrag sichergestellt.

Das Erfolgsmodell START beweist, dass mit entsprechender tariflicher Vergütung ein hohes Maß an Motivation erzeugt wird. Der Anreiz für die Entleihbetriebe besteht darin, dass sie motivierte und engagierte Mitarbeiter erhalten, die eine höhere Produktivität nicht nur erwarten lassen, sondern sicherstellen. Die daraus resultierenden Verrechnungssätze lassen sich aber nicht immer im Markt durchsetzen und müssen daher anderweitig aufgefangen werden. Für Funktionen im qualifizierten Bereich ist dieses nicht das große Problem, da generell gute Leistungsträger entsprechend zu entlohnen sind.

Für die Personengruppe der gering Qualifizierten gilt dieses nicht ohne Widerspruch. Trotz aller Erfolge von START muss deutlich hervorgehoben werden, dass in vielen Fällen Einsätze nicht realisiert werden können, da gegen Konkurrenzunternehmen mit Stundenlöhnen von € 4,-- bis € 6,-- angetreten werden muss. START hat versucht, mit einem besonderen Tarifvertrag für gering Qualifizierte gegenzusteuern. Mit einem Einstiegstarif von € 7,70 und € 8,-- liegen die Vergütungen aber dennoch weit über der Marktsituation. START ist dennoch der Meinung, dass nur mit einer Vergütungsstruktur unter dem Aspekt „Arbeit lohnt sich“ motivierte Mitarbeiter zu gewinnen sind. Es darf auch nicht außer Acht gelassen werden, dass gering Qualifizierte mit der falschen Einstellung Kundenbeziehungen zukünftig in Frage stellen können. Trotz aller Widersprüche ist für die Personal-Service-Agenturen ein Modell der tariflichen Vergütungsstrukturen anzustreben, um Chancengleichheit für alle gering Qualifizierten sicherzustellen. START hat bis heute bewiesen, dass auch im Bereich der gering Qualifizierten mit tariflichen Vergütungsstrukturen Beschäftigungs- und Integrationschancen bestehen.

Die Personal-Service-Agentur ist keine neue Wunderwaffe, sondern eine besondere Kombination bereits vorhandener Instrumente, wobei der Charme in der Marktnähe und der Intensität der Betreuung liegt. START wird seine wirtschaftliche Aktivität stärker mit bestehenden Elementen, wie z. B. Profiling und Qualifizierung, verbinden und dabei seine auf Erfahrungen der Praxis beruhenden Wettbewerbsvorteile (Übernahmekonzept, Zielgruppenorientierung, Qualifizierung, Entlohnung nach dem Tarifvertrag des Entleihers oder nach eigenem Tarifvertrag für gering Qualifizierte) in den Vordergrund stellen und an die Anforderungen des neuen Geschäftsfeldes anpassen. Um eine gegenseitige negative Beeinflussung der unterschiedlich ausgerichteten Geschäftsfelder zu vermeiden, muss das Kerngeschäft stärker auf den qualifizierten Bereich ausgerichtet werden.

Bei erfolgreicher Umsetzung wird START auch weiterhin beweisen, dass sozialverträgliche und vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung wirtschaftlich betrieben werden kann.

## **Wirtschaftliche und arbeitsmarktpolitische Ergebnisse**

Von Anfang 1995 bis Ende 2001 stellte START insgesamt 13.523 zuvor Arbeitslose als Leiharbeitskräfte ein. Davon gehörten 8.063 Personen oder 59,6 % zu den schwervermittelbaren Zielgruppen des Arbeitsmarktes, darunter vor allem Jugendliche bis 25 Jahre und Langzeitarbeitslose (vgl. Tabellen 1 und 2).

12.462 Beschäftigte schieden bei START aus, von denen 5.835 Leiharbeitskräfte einen Arbeitsvertrag in einem Betrieb erhielten und 6.627 Leiharbeitskräfte ausschieden. Da START aber nur belegbare Abgänge (neuer Arbeitsvertrag, Erklärung des Leiharbeitnehmer) zählt, sind auch hier eine große Anzahl von Austritten enthalten, die ohne weitere Begründung das Unternehmen verlassen haben.

Die Befürchtung, die Übergangsbewegung würde sich auf die leichter vermittelbaren Personen konzentrieren, bestätigte sich nicht. 51,7 % der Übernommenen zählten vor ihrer Einstellung bei START zu den Zielgruppen. Im Kalenderjahr 2001 stieg diese Zahl auf 62,0 %.

2.534 Personen oder 18,7 % waren vor ihrer Einstellung bei START länger als 1 Jahr arbeitslos. Die Langzeitarbeitslosen stellen im Gesamtzeitraum zugleich die größte Einzelgruppe innerhalb des erfassten Zielgruppenspektrums.

Seit Beginn des Qualifizierungsprojektes im August 1996 wurden 2.417 Qualifizierungsmaßnahmen durchgeführt. Das Volumen betrug 85.366 Stunden, wobei kurzfristige Maßnahmen überwogen. Der inhaltliche Schwerpunkt lag im gewerblich/technischen Bereich. Dabei zogen Betriebe häufig Qualifizierungen während des Verleiheinsatzes im Betrieb selbst externen Qualifizierungsmaßnahmen vor.

Seit Juni 1997 arbeitet START kostendeckend und in 1997 erstmals mit einem positivem Überschuss. Dieser Positivtrend setzt sich bis heute fort. Zu diesem Erfolg trug auch ein straffes Kosten- und Forderungsmanagement bei, das dem Unternehmen zugleich eine hohe Liquidität sichert.

Die im Rahmen der Anschubfinanzierung gewährten Darlehen sind bereits vollständig zurückgezahlt.

Bis zum heutigen Tage wurden zusätzlich ca. 10 Mio. DM an Unternehmenssteuern abgeführt.

Trotz der Spannungsverhältnisse zwischen arbeitsmarktpolitischen und wirtschaftlichen Zielen hat es sich gezeigt, dass Arbeitnehmerüberlassung auf dem hohen Niveau der START Zeitarbeit NRW GmbH sowohl wirtschaftlich als auch sozialverträglich durchgeführt werden kann.

START, „das etwas andere Zeitarbeitsunternehmen“, hat endgültig den Beweis angetreten, dass sich Wirtschaftlichkeit und Arbeitsmarktintegration sinnvoll kombinieren lassen.

**START Zeitarbeit NRW GmbH**  
**Übersicht über wichtige Eckdaten**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Ge- samt
<b>Neueinstellungen</b>	1.577	2.108	2.166	1.847	1.546	2.541	1.738	13.523
<b>Davon ... Zielgruppen</b>	996	1.034	969	1.196	997	1.705	1.166	8.063
<b>... keine Zielgruppe</b>	581	1.074	1.197	651	549	836	572	5.460
<b>Bestand am Jahresende</b>	781	1.232	1.558	1.320	1.210	1.640	1.066	
<b>Arbeitnehmer- überlassungs- verträge</b>	2.562	3.908	3.674	2.953	2.698	3.181	2.611	21.587
<b>Übernahme in Betriebe</b>	326	679	912	1.025	688	1.085	1.120	5.835
<b>Kündigungen durch START Zeitarbeit NRW GmbH</b>	419	862	763	*1.060	531	510	597	
<b>Eigenkündigung ohne Übernah- me</b>	51	118	165		437	387	410	

\* Nach einer Änderung des Berichtswesens wurden die arbeitgeber- und arbeitnehmerseitigen Kündigungen nicht mehr getrennt ausgewiesen. In den Zahlen für 1998 sind neben den Kündigungen auch ausgelaufene befristete Verträge enthalten. Die Anzahl ist also etwas überzeichnet.

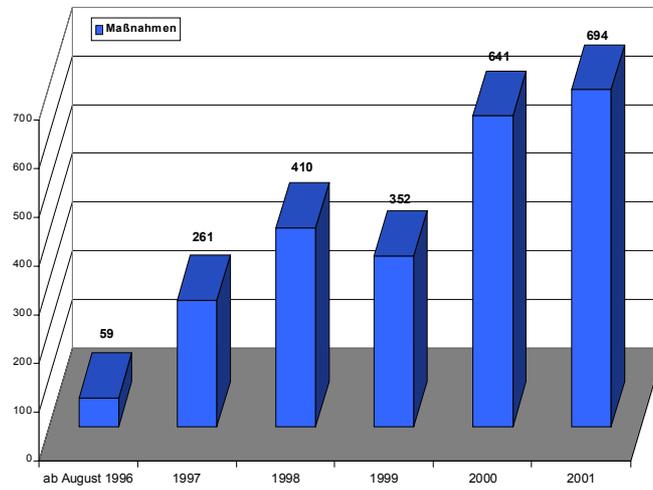
**START Zeitarbeit NRW GmbH**

**Zielgruppen unter den Leiharbeitskräften**

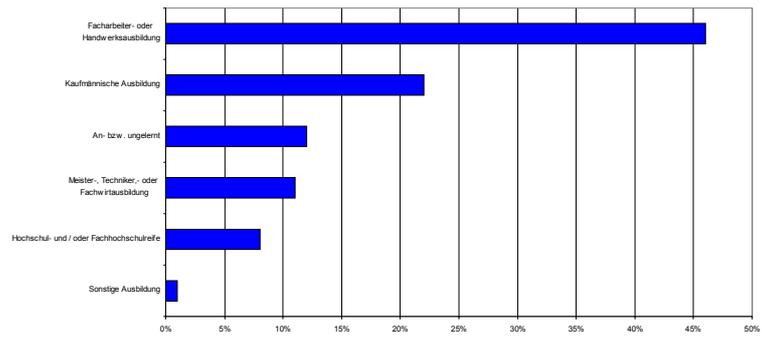
	1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001		Gesamt	
	Abs.	%	Abs.	%												
<b>Neueinstellungen Insgesamt</b>	1.577	100	2.108	100	2.166	100	1.847	100	1.546	100	2.541	100	1.738	100	13.523	100
<b>Keine Zielgruppe</b>	581	36,8	1.074	50,9	1.197	55,3	651	35,2	549	35,5	836	32,9	572	32,9	5.460	40,4
<b>Zielgruppe</b>	996	63,2	1.034	49,1	969	44,7	1.196	64,8	997	64,5	1.705	67,1	1.166	67,1	8.063	59,6
<b>Zielgruppenanteil an allen Neueinstellungen:</b>																
<b>Behinderte</b>	29	1,8	32	1,5	27	1,2	21	1,1	17	1,1	14	0,6	25	1,4	165	1,2
<b>50 Jahre und älter</b>	73	4,6	37	1,8	37	1,7	29	1,5	29	1,9	84	3,3	60	3,5	349	2,6
<b>Langzeit- arbeitslose</b>	475	30,1	472	22,4	383	17,7	348	18,8	239	15,5	390	15,3	227	13,1	2.534	18,7
<b>25 Jahre und jünger</b>	-	-	-	-	-	-	437	23,7	302	19,5	649	25,6	415	23,9	1.803	13,3
<b>Berufsrück- kehrerinnen</b>	16	1,0	31	1,5	24	1,1	56	3,0	46	3,0	53	2,1	42	2,4	268	2,0
<b>Ausländerinnen</b>	223	14,1	327	15,5	378	17,5	195	10,6	195	12,6	341	13,4	244	14,0	1.903	14,1
<b>Gering Qualifizierte</b>	180	11,4	135	6,4	120	5,5	110	6,0	169	10,9	174	6,8	153	8,8	1.041	7,7

Schaubild 1

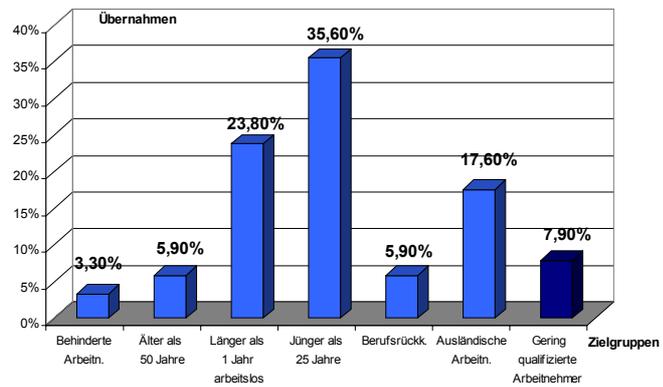
Qualifizierung: Anzahl der Maßnahmen



### Ausbildungsstand der Zeitarbeitnehmer



## Übernahmestatistik der Zielgruppen





## **Neue Wege in der Arbeitsmarktpolitik - Das Elmshorner Modell**

### **Entstehungsgeschichte des „Elmshorner Modells“ - Arbeitsmarkt- entwicklung in Schleswig-Holstein**

Die Arbeitsmarktentwicklung zeigt deutlich eine Verschiebung der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt zu Ungunsten von gering qualifizierten Arbeitskräften. Dieser Personenkreis ist dadurch definiert, dass er keine Berufsausbildung abgeschlossen hat bzw. eine am Arbeitsmarkt nicht mehr verwertbare Qualifikation besitzt und durch dieses Hemmnis von Langzeitarbeitslosigkeit bedroht ist. Der Beschäftigungsanteil dieser Gruppe wird bis zum Jahre 2010 von ca. 25 % auf rund 10 % am gesamten Beschäftigungsvolumen absinken.

Selbst als es in Schleswig-Holstein durch eine günstige gesamtwirtschaftliche Entwicklung gelang, die Arbeitslosenquote von 11,2 Prozent im Jahr 1998 auf 10,6 Prozent im Jahr 1999 zurückzuführen und die Zahl der Arbeitslosen um rd. 5 Prozent zu senken<sup>1</sup>, war feststellbar, dass die Dynamik auf den Arbeitsmärkten im zunehmenden Maße die Gruppe der gering Qualifizierten nicht erreicht.

### **Entwicklung des Arbeitslosenbestandes insgesamt und des Anteils der gering Qualifizierten an allen Arbeitslosen in Schleswig-Holstein**

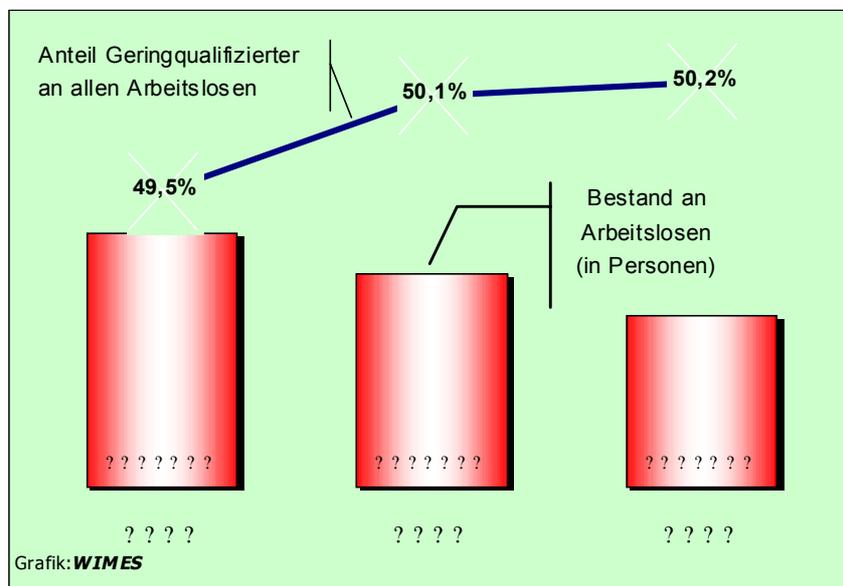
Der Bestand an gering qualifizierten Arbeitslosen betrug in Schleswig-Holstein im Zeitraum 1998 bis 2000 zwischen 46.000 und knapp 50.000 Personen, der Anteil gering Qualifizierter an der Gesamtarbeitslosigkeit stieg von 1998 von 49,5 Prozent auf 50,2 Prozent im Jahre 2000. Damit folgte die Arbeitsmarktentwicklung in Schleswig-Holstein dem bundesweiten Trend. Trotz allgemeinem Rückgang der Arbeitslosigkeit in diesem Zeit-

---

<sup>1</sup> Arbeitsmarktbericht 2000 der Landesregierung Schleswig-Holstein

raum wurden anteilig immer weniger Menschen mit geringer Qualifikation vermittelt.

Die arbeitsmarktpolitische Diskussion fokussierte sich folgerichtig Ende 1998 immer stärker auf diese Zielgruppe, die aufgrund des massiven strukturellen Arbeitsplatzabbaus im Bereich der Tätigkeiten für Un- und Angelehrte in den Unternehmen in den letzten zwanzig Jahren kaum noch Chancen auf Beschäftigung finden.



Auf der Suche nach möglichen Alternativen spielte auch die Entwicklung auf den US-amerikanischen Arbeitsmärkten in der Diskussion eine wichtige Rolle. In den wirtschaftspolitischen Boom-Jahren Mitte bis Ende der 90er Jahre waren unter der Clinton Administration viele Jobs in serviceorientierten und kundennahen Dienstleistungsbereichen der amerikanischen Wirtschaft entstanden, die Beschäftigungschancen für ungelernete Arbeitskräfte boten.

Obwohl die amerikanische Situation aus ordnungs- und arbeitsmarktpolitischen Gründen kaum auf Deutschland übertragbar war, beflügelten sie die (arbeitsmarkt)politische Fantasie. In unterschiedlichen Studien und in der beim Bundeskanzleramt angesiedelten Expertenkommission (Arbeitsgruppe

Benchmarking des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit) wurden Potenzialabschätzungen entwickelt, die versuchten, die Lücken im Dienstleistungsbedarf der Bundesrepublik und die Anzahl der sich daraus ergebenden zusätzlichen Arbeitsplätze zu bewerten.

So unterschiedlich auch die Größenordnung des Potenzials an neuen Arbeitsplätzen in den Expertisen eingeschätzt wurde, in einen Punkt stimmten die Experten überein: Aufgrund der vermuteten fehlenden Lohnelastizität in diesem Bereich – die amerikanischen Beispiele hatten gezeigt, dass die Beschäftigten zum Teil 2 oder 3 Jobs (working poor) brauchen, um ihren Lebensunterhalt zu verdienen - mussten monetäre Anreize geschaffen werden, die zur Arbeitsaufnahme motivieren sollen. Daraus ergab sich in den unterschiedlichen Modellvorstellungen ein zum Teil enormer öffentlicher Subventionierungsbedarf des Sektors mit Niedriglohnarbeitsplätzen.

Vor diesem Hintergrund bewegen sich die zwei Modellversuche *Mainzer Modell* und *Saar-Gemeinschaftsinitiative*, die 1999 im Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit vereinbart worden sind.

*Das **Mainzer Modell** für Beschäftigung und Familienförderung setzt bei den Anreizen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze im Bereich gering qualifizierter Arbeitstätigkeiten auf der Seite der Arbeitnehmer an. Dahinter steht die Vorstellung, dass vorhandene Niedriglohnarbeitsplätze wegen mangelnder Arbeitsanreize nicht besetzt werden können. Der Arbeitnehmer bekommt bei Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung deshalb einen (degressiven) Zuschuss zu seinen Sozialversicherungsbeiträgen.*

*Dem **Saar-Gemeinschaftsinitiative-Modell** liegt die These zugrunde, dass die Schaffung von Arbeitsplätzen durch die Unternehmen angeregt werden sollte. Deshalb setzt die finanzielle Förderung bei den Lohnkosten der Unternehmen an. Eine Förderung erhalten zusätzliche sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze mit tariflicher bzw. ortsüblicher Entlohnung durch einen degressiv gestalteten Zuschuss zu den Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung. Bei 18,- DM Stundenlohn entfällt der Zuschuss. Anreize für Arbeitnehmer sollen durch Qualifizierungsansprüche gegenüber der Arbeitsverwaltung in Höhe der Förderung entstehen.*

In beiden Modellen verringert sich die Förderung, je höher der Lohn ausfällt. Damit wird eine Niedriglohnbeschäftigung für die Unternehmen immer attraktiver sein als ein höher bezahlter Arbeitsplatz. Während diese beiden Bundesmodelle durch Lohnkostenzuschüsse das Entstehen von zusätzlichen Arbeitsplätzen für gering qualifizierte Arbeitnehmer in den Unternehmen anregen wollen, setzt das schleswig-holsteinische Modell auf einen mehrstufigen Ansatz.

Für das schleswig-holsteinische Modellprojekt wurde von der Landesregierung ein anderes Herangehen gewählt, das sich vornehmlich am Bedarf und an den personalwirtschaftlichen Problemlagen von kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) Schleswig-Holsteins orientierte. Die Unternehmen sollten bei der Einrichtung von Arbeitsplätzen für gering qualifizierte Arbeitnehmer eine unternehmensbezogene Beratung erhalten. Diese Beratung zielt darauf, im Unternehmen den Aufbau von kundenorientierten oder betriebsorientierten Dienstleistungen anzuregen und sie bei der Personalauswahl zu unterstützen.

Dieser unternehmensnahe Modellansatz wurde zudem mit Lohnsubventionen gekoppelt.

### **Der kooperative Ansatz des Elmshorner Modells**

Das Elmshorner Modell, eigentlich als ZAfG – Projekt („Zusätzliche Arbeitsplätze für gering Qualifizierte“) gestartet, entstand vor dem Hintergrund einer Studie, die das Land Schleswig-Holstein beim Institut für Arbeit und Technik, Gelsenkirchen, 1998 in Auftrag gegeben hatte. Die Studie sollte helfen, Wege zu finden, die arbeitsmarktpolitische Problemgruppe, die am härtesten von immer wiederkehrender und lang anhaltender Arbeitslosigkeit betroffen ist, in den ersten Arbeitsmarkt zu reintegrieren.

Dieses Projekt war ein Kooperationsvorhaben, bei dem die Landesregierung, das Arbeitsamt und die Kommunen anteilig die Koordinierungsstelle und die Fördermittel finanzieren. Mit eingebunden in das Projekt waren auch die Unternehmensverbände und die Gewerkschaften.

Als Modellregion wurden die Landkreise Pinneberg und Steinburg im Arbeitsamtsbezirk Elmshorn ausgewählt und zum Juli 2000 um den Arbeitsamtsbereich Norderstedt erweitert.

## **Projektziele und Zielgruppen**

Ziel des Projektes war es, neue, zusätzliche Arbeitsplätze für diese Zielgruppe im ersten Arbeitsmarkt zu schaffen bzw. zu akquirieren und mit der Projekt-Klientel zu besetzen.

Die Landesregierung wollte zugleich damit erkenntnistheoretisch Aufschluss darüber gewinnen,

- wie hoch das mobilisierbare Potential an (Dienstleistungs-)Arbeitsplätzen im Bereich mit geringen Qualifikationsanforderungen ist,
- ob neue und zusätzliche Arbeitsplätze durch die Subvention von Lohnnebenkosten und öffentlich finanzierten Beratungsleistungen zu mobilisieren sind.

Die Zielgruppe des Projektes waren Arbeitslose, die aufgrund fehlender oder unzureichender beruflicher Qualifikation erhebliche Vermittlungshemmnisse auf dem Arbeitsmarkt aufweisen, und zwar unabhängig davon, ob diese im Bezug von Arbeitslosenunterstützung oder Sozialhilfe waren. Damit wurde zugleich ein wichtiger Innovationspunkt deutlich: die faktische Aufhebung der Trennung zwischen Beziehern von Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe.

## **Förderinstrumente**

Neugeschaffene Arbeitsplätze konnten in Höhe der betrieblichen Ausgaben an den Sozialversicherungen für die neu eingestellten Arbeitnehmer bis zu 3.500 DM Arbeitgeberbrutto gefördert werden. Die Förderung trugen die beteiligten Sozial- und Arbeitsämter. Der Förderungszeitraum betrug dabei maximal ein Jahr. Die Förderung erfolgte ohne degressive Komponenten.

## **Projektumsetzung**

Zentrales Element war die Einrichtung einer Koordinierungsstelle bei einem Weiterbildungsträger mit zwei Mitarbeitern, die im Pilotgebiet Kreis Steinburg und Kreis Pinneberg Unternehmen beim Auf- oder Ausbau von Arbeitsplätzen und bei der Personalauswahl beraten sollte. Ab Juni 2000 kam

ein weiteres Büro für den Bereich Norderstedt hinzu. Die Finanzierung der Koordinierungsstelle erfolgte aus Landesmitteln.

### **Arbeitsansatz und Aufgabenbereiche**

Die Arbeit der Koordinierungsstelle wurde betont unternehmensnah angelegt. Betrieben der Modellregion wurden kostenfreie Beratungsleistungen beim Aufbau neuer Arbeitsplätze in zusätzlichen internen oder externen Dienstleistungsbereichen und Unterstützungsleistungen bei der Personalsuche und -auswahl angeboten. Ziel war es, wettbewerbsfähige Arbeitsplätze zu schaffen und zu besetzen, die über den Förderungszeitraum Bestand haben.

Die Koordinierungsstelle ging dabei branchenweise vor, um Beratungskompetenz aufzubauen und als kompetenter Ansprechpartner für Betriebe und Unternehmen wahrgenommen zu werden.

Die Koordinierungsstelle verfügte bei der Besetzung von Arbeitsplätzen gegenüber den Kooperationspartnern Arbeitsamt und Sozialämter über einen sog. Arbeitgeberstatus. Das bedeutete, sie führte keinen Pool mit Arbeitssuchenden, sondern nahm für konkrete Arbeitsplätze nach Zuweisung der Arbeits- und Sozialämter eine Auswahl vor und schlug dann den Betrieben geeignete Bewerber oder Bewerberinnen vor. Stellte der Betrieb ein, managte die Koordinierungsstelle das weitere Förderungsverfahren, so dass für das Unternehmen kein bürokratischer Aufwand anfiel.

Der Vorteil war, über dieses Verfahren eine sehr zeitnahe, am Bedarf der Unternehmen orientierte Stellenbesetzung zu ermöglichen, um auch Bewerbern und Bewerberinnen mit geringen Qualifikationen und oft sehr lückenhaften Arbeitsbiografien einen Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt zu verschaffen.

Die Subvention der Lohnnebenkosten stand bei diesem Ansatz nicht im Vordergrund, sondern katalysierte meist nur die Entscheidung, einen neuen Arbeitsplatz einzurichten.

## **Zusammenfassung der Ergebnisse**

Am 30.6.2001 endete nach zweieinhalbjähriger Laufzeit das schleswig-holsteinische Modellprojekt, das aus Sicht der Landesregierung den Beweis erbrachte, dass in einem schrumpfenden Arbeitsmarktsegment neue und zusätzliche Arbeitsplätze initiiert werden können. Daneben konnte es der Landesregierung einige wichtige Erfahrungen vermitteln, wie arbeitsmarktpolitische Instrumente und regionale Trägerstrukturen im Sinne höherer Arbeitmarkteffizienz verknüpft werden.

Bis zum Ende des Modellprojektes sind insgesamt 235 Arbeitsplätze für gering qualifizierte Arbeitskräfte geschaffen worden, von denen 107 über das Projekt besetzt werden konnten. Damit ist die ursprüngliche Zielstellung, die Schaffung von 100 zusätzlichen Arbeitsplätzen für gering qualifizierte, deutlich übertroffen worden.

Die arbeitsmarktpolitische Wirkung ging aber darüber hinaus, denn Arbeitsplätze, die nicht im Rahmen des Modellprojektes besetzt werden konnten, standen dem Arbeitsmarkt weiter zur Verfügung, und es kann davon ausgegangen werden, dass diese durch normales betriebliches Einstellungsverfahren besetzt wurden.

Ein wesentliches Erfolgskriterium war die Integration des Modellprojektes in die bestehenden Strukturen der Beschäftigungsträger und in die Arbeitsabläufe der Arbeits- und Sozialämter. Aus Sicht der Kooperationspartner hat das Projekt zwei wichtige Gütekriterien vorzuweisen:

- Die Integration der Arbeitslosen erfolgt ausschließlich auf Arbeitsplätze im ersten Arbeitsmarkt und
- es handelt sich in der Mehrzahl um Dauerarbeitsplätze.

Das Wirtschaftsinstitut für Marktforschung, Evaluation und Strukturentwicklung (WIMES), das das Projekt wissenschaftlich begleitete und auswertete, kam im Evaluierungsbericht vom Mai 2001 zu der Schlussfolgerung: „An dieser Stelle muss auf eine Besonderheit der entstandenen Stellen aus arbeitsmarktpolitischer Sicht hingewiesen werden: Arbeitsplätze, die im Rahmen des Modellprojektes entwickelt oder akquiriert wurden, entstanden deshalb, weil diese Arbeitsplätze zur Verbesserung des betrieblichen Ablaufs bzw. zur Ausweitung des betrieblichen Serviceangebotes beitragen sollten. Es wurden also keine Stellen für bestimmte Personengruppen auf-

grund von spezifischen Fördermöglichkeiten geschaffen, die meist nach Auslaufen der Förderung wieder entfallen. Unter dieser Prämisse kann man davon ausgehen, dass so gut wie alle der neuen Arbeitsplätze auch besetzt werden, unabhängig davon, ob diese im Rahmen des Modellprojektes besetzt wurden oder durch die Unternehmen später selbst. Insofern liegen die Arbeitsmarkteffekte des Modellprojektes etwa in der Größenordnung der akquirierten Stellen.“<sup>2</sup>

### **Analyse der neugeschaffenen Arbeitsplätze**

Der Evaluationsbericht 2001<sup>3</sup>, basierend auf dem Datenstand vom Februar 2001, bezieht insgesamt 190 Arbeitsplätze, die im Rahmen des Modellprojektes für gering qualifizierte Arbeitnehmer geschaffen worden sind, in seine Auswertung ein.

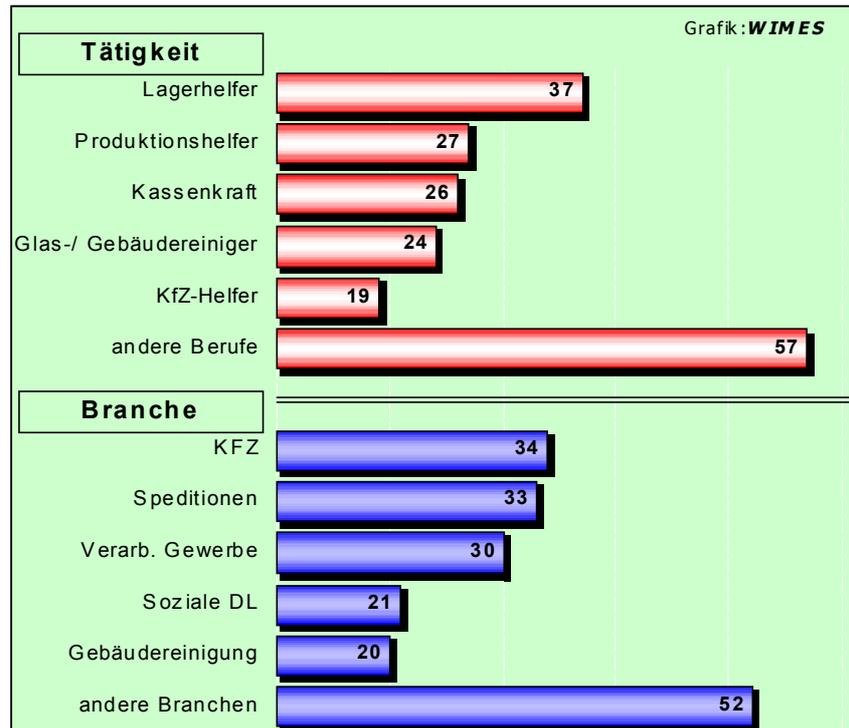
Um 190 Arbeitsplätze in der Region zu schaffen, wurden mehr als 450 Unternehmen von der Koordinierungsstelle kontaktiert. Im Ergebnis konnten bei 78 Unternehmen durch Beratung zusätzliche Stellen für gering qualifizierte Arbeitslose und Sozialhilfeempfangende akquiriert werden. Mit fast 75 % Anteil an allen beteiligten Unternehmen sind Unternehmen unter 50 Beschäftigten die Hauptadressaten für diese arbeitsmarktpolitische Beratungs- und Personaldienstleistung.

---

<sup>2</sup> B. Warich (WIMES), Evaluationsbericht zum Modellprojekt „Zusätzliche Arbeitsplätze für gering Qualifizierte“ (ZAfG), Rostock 2001, S. 19

<sup>3</sup> ebenda

## Struktur der neugeschaffenen Arbeitsplätze



Die Auswertung der Struktur der neugeschaffenen Arbeitsplätze macht noch einmal den branchenbezogenen Beratungsansatz des Projektes deutlich. Insgesamt sind 34 Servicearbeitsplätze für gering qualifizierte Arbeitnehmer in den Unternehmen der Kfz-Branche geschaffen worden, mehr als die Hälfte davon kommen aus dem Landkreis Pinneberg. Ein fast gleich hohes Potenzial an Arbeitsplätzen wurde im Logistikbereich, insbesondere bei Speditionsunternehmen erschlossen. Ebenfalls beträchtlich war die Anzahl an Arbeitsplätzen für gering qualifizierte Arbeitnehmer im Verarbeitenden Gewerbe in der Region Norderstedt. Hier wurde der Produktionshelfer als Tätigkeitsfeld wieder entdeckt. Der Dienstleistungsbereich war insgesamt jedoch der aufnahmefähigste Sektor für einfache Tätigkeiten.

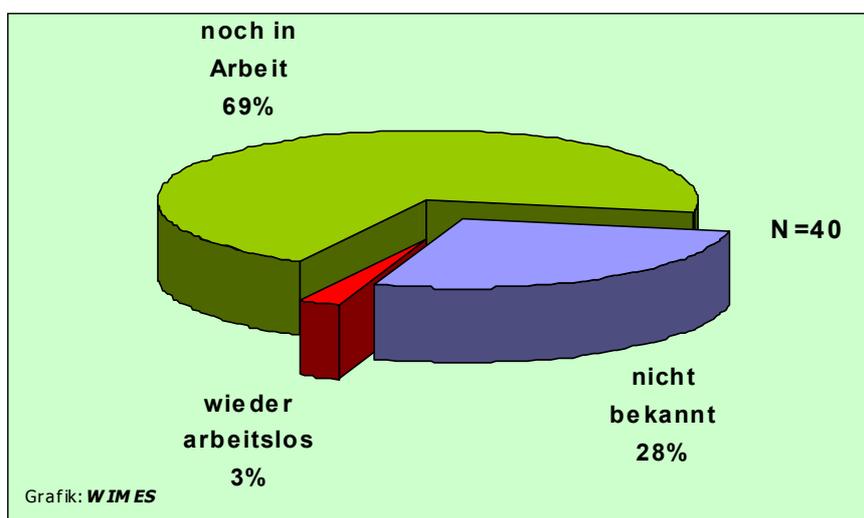
Das durchschnittliche Bruttogehalt der geförderten Arbeitsplätze betrug 2.432 DM. Im Bereich der Logistikarbeitsplätze wurde die mögliche Förder-

obergrenze ausgeschöpft, die durchschnittlichen Bruttogehälter betragen dort fast 2.900 DM. Insofern kann die These nicht verifiziert werden, dass gering Qualifizierte ihre Beschäftigungschancen nur im Niedriglohnssektor finden.

### **Nachhaltigkeit und Kosteneffizienz des Elmshorner Modells**

Im Rahmen des Modellprojektes sind Dauerarbeitsplätze für gering Qualifizierte entstanden. Dafür spricht, dass definitiv nur zwei Arbeitnehmer nach Abschluss der Förderung wieder arbeitslos wurden. Mehr als zwei Drittel der vermittelten gering qualifizierten Arbeitslosen sind auch nach Beendigung der Lohnkostenförderung noch in Arbeit. Bei rund 30 Prozent der Fälle war die Förderphase zum Berichtszeitpunkt noch nicht abgeschlossen.

Die Nachhaltigkeit des Modellansatzes liegt damit deutlich über anderen Instrumenten zur Integration von Arbeitslosen. Aus der Eingliederungsbilanz 1999 für den Bereich des Landesarbeitsamtes Nord wird ersichtlich, dass sechs Monate nach Beendigung einer Bildungsmaßnahme im Durchschnitt 61,6 % der Teilnehmer, bei den Eingliederungszuschüssen an Arbeitgeber



immerhin 81,1 %, hingegen nach ABM nur 37,3 % der Teilnehmer sich nicht mehr im Leistungsbezug befanden.

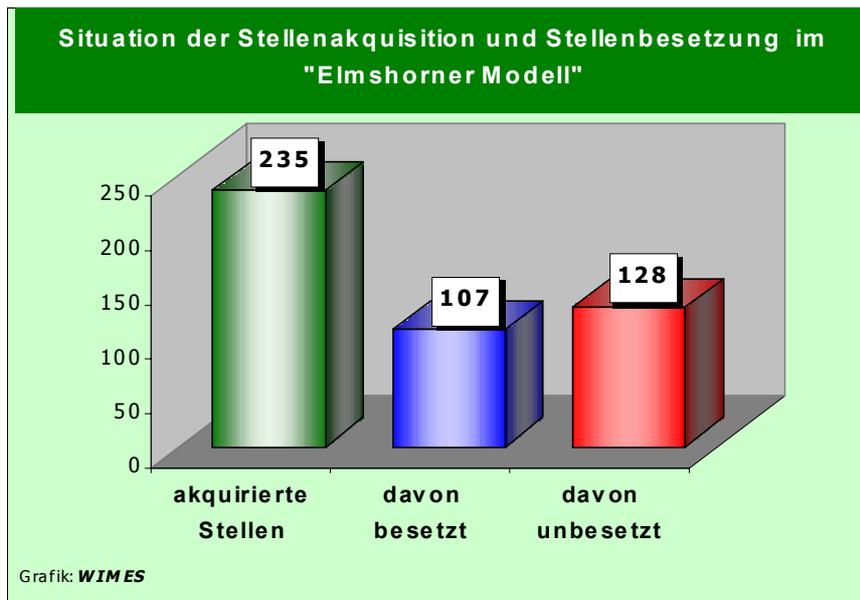
Als Erfolgskriterium für ein arbeitsmarktpolitisches Modellprojekt muss auch die Kosteneffizienz gelten. WIMES kam zu dem Ergebnis, dass nach den vorliegenden Berechnungen im Rahmen des Modellprojektes je neu geschaffenen Arbeitsplatz jährliche Kosten von insgesamt ca. 12.700 DM<sup>4</sup> entstehen. Vergleichbare Modellprojekte für gering qualifizierte arbeitslose Leistungsempfänger, z. B. in Nordrhein-Westfalen, gehen von jährlichen Transferleistungen zwischen 31.500 bis 100.000 DM je neu geschaffenen Arbeitsplatz aus. „Das Modellprojekt kann im Vergleich zu anderen Modellprojekten nicht nur als kostengünstig, sondern als arbeitsmarktpolitisch sehr effizient bewertet werden.“

### **Analyse des Elmshorner Modells und Weiterentwicklung**

Die Ergebnisse des *Elmshorner Modells* bestätigen, dass sich mit geeigneten Instrumenten von unternehmensnaher Arbeitsmarktförderung, trotz insgesamt sinkender Beschäftigung im Arbeitsmarktsegment gering qualifizierter Tätigkeiten, neue erwerbswirtschaftliche Beschäftigungsfelder für diese arbeitsmarktpolitisch benachteiligte Personengruppe erschließen lassen.

---

<sup>4</sup> Dabei ist zu beachten, dass rund 50 % der vermittelten Personen vor der Vermittlung länger als ein Jahr arbeitslos waren, jede fünfte vermittelte Person sogar länger als zwei Jahre. Nach Berechnungen des Arbeitsamtes Elmshorn müssen für einen verheirateten Arbeitslosengeldempfänger mit Kind durchschnittlich 33.000 DM jährlich aufgewendet werden.



Trotz allem bleibt der Fakt bestehen, dass es im Rahmen des Modellprojektes nicht gelungen ist, alle Stellen aus dem Projekt heraus zu besetzen. Im Ergebnis konnten für rund 46 Prozent aller Arbeitsplätze erfolgreiche Personalvorschläge gemacht und geeignete Bewerber gefunden werden.

In der Ursachenanalyse konnten dafür hauptsächlich zwei Gründe gefunden werden:

- Die Arbeitsplatzanforderungen auf den Arbeitsplätzen für gering Qualifizierte haben sich gewandelt. Es sind nicht mehr vornehmlich fachliche Anforderungen, die von den Arbeitnehmern bewältigt werden müssen, sondern es werden zunehmend soziale Qualifikationen im Umgang mit Kunden erwartet und ein wachsendes Maß an zeitlicher und räumlicher Mobilität.
- Eine Stellenbesetzung im Rahmen des „Elmshorner Modells“ scheiterte deshalb häufig an fehlenden sozialen Qualifikationen, mangelnder Mobilität und Flexibilität der Arbeitslosen.

Zusammenfassend kann hier als Ursache eindeutig von mangelnder „Beschäftigungsfähigkeit“ (Employability) gesprochen werden, die in der Arbeitslosenstatistik in einer sich weiter verfestigenden Strukturierung von Arbeitslosigkeit deutlich sichtbar wird und dazu führt, dass ein Teil von arbeitslosen Personen über sehr schlechte Wiedereingliederungschancen auf den Arbeitsmärkten verfügt und dauerhaft und anhaltend von Arbeitslosigkeit betroffen ist. Die Anforderungen der Unternehmen an Arbeitnehmer beziehen sich durch den fortlaufenden Wandel auf den Produkt- und Dienstleistungsmärkten immer stärker auf Eigenschaften wie Teamfähigkeit, soziale Kompetenz, Kundenorientierung sowie Flexibilität und Mobilität. Von Bedeutung sind bestimmte Persönlichkeitsmerkmale und soziale Kompetenzen, die eine Person braucht, um in einen Betrieb und somit im Arbeitsmarkt integriert zu werden. Diese sogenannten soft skills werden heute gleichrangig zu fachlichen Qualifikationsmerkmalen bewertet und sind ein wichtiger Faktor, der über Erfolg oder Misserfolg am Arbeitsmarkt entscheidet. Menschen, die über diese sozialen Kompetenzen nicht in einem ausreichenden Maße verfügen, haben deutlich schlechtere Integrationschancen.

Der stellen- und unternehmensorientierte Ansatz des „Elmshorner Modells“ sah für diese Problemstellung weder Instrumente noch Ressourcen vor. In der Konsequenz führte diese Ursachenanalyse zu einer Weiterentwicklung des Konzeptes, bei der die praxiserprobten betriebsnahen Beratungsleistungen aus dem „Elmshorner Modell“ zur Identifizierung oder zum Aufbau von Arbeitsplätzen für die Zielgruppe verbunden werden mit Komponenten der sozialen Qualifizierung und Aktivierung von Arbeitssuchenden.

### **Personal-Service-Agenturen in Schleswig-Holstein**

Dieses Konzept wird seit Sommer 2001 in Schleswig Holstein im landesweiten und vom Bundesarbeitsministerium geförderten Projekt der Personal-Service-Agentur (psa-Projekt) erprobt.

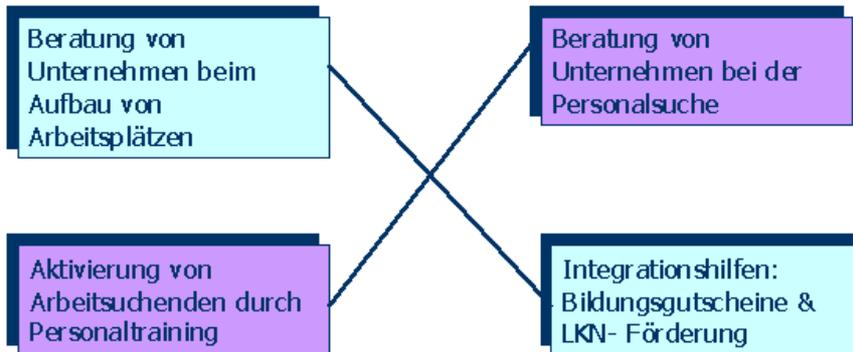
Die Personal-Service-Agentur (psa) ist kein reines Vermittlungsprojekt, da gleichrangig mehrere Ziele verfolgt werden. Die Aktivierung der Arbeitslosen durch intensive Betreuung und Coaching zur Veränderung individueller Verhaltensmuster, unternehmensnahe Instrumente der Arbeitsmarktaktivierung und Dienstleistungsfunktionen gegenüber regionalen Unternehmen

bei der Stellenbesetzung mit Arbeitslosen bilden die arbeitsmarktpolitische Basis des Ansatzes.

- ➔ Aufbau von Arbeitsplätzen durch Beratung,
- ➔ Aktivierung von Arbeitssuchenden,
- ➔ Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit,
- ➔ Arbeitsmarktintegration.

Die Vielfalt der Instrumente und der ganzheitliche arbeitsmarktpolitische Projektansatz von psa stellt vor dem Hintergrund der aktuellen arbeitsmarktpolitischen Entwicklungen einen integrativen Ansatz dar, der Elemente aus dem Job-AQTIV-Gesetz mit den bisher bekannten Grundlinien zu den Personal-Service-Agenturen der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz-Kommission) verbindet und um den Bestandteil der Akquisition zusätzlicher Stellen für gering Qualifizierte durch die Beratung von kleinen und mittleren Unternehmen aus dem „Elmshorner Modell“ erweitert.

Der psa-Ansatz geht über die Vorschläge der Hartz-Kommission insoweit hinaus, als er durch die Beratung von kleinen und mittleren Betrieben zum Entstehen von neuen Arbeitsplätzen im Helferbereich beiträgt und damit das Potenzial von Beschäftigungsmöglichkeiten für die arbeitsmarktpolitische Zielgruppe der gering Qualifizierten erweitert.



Grafik: P. Bakker

Hinter dem Gesamtkonzept steht die aus dem „Elmshorner Modell“ gewonnene Einschätzung, dass „Beschäftigungsfähigkeit“ eine grundlegende Voraussetzung für eine erfolversprechende Integration in den ersten Arbeitsmarkt darstellt und sich Eingliederungschancen deutlich verbessern lassen, wenn intensiv und unternehmensnah an der Motivation, an sozialen Verhaltensweisen und Grundqualifikationen gemeinsam mit den Arbeitssuchenden gearbeitet wird.

Folgerichtig stehen in dem bewerberorientierten Teil des *psa*-Projektes die Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit durch die Vermittlung von Schlüsselqualifikationen, d.h. von methodischen, sozialen und persönlichkeitsbezogenen Qualifikationen, im Vordergrund der Arbeit mit den Arbeitssuchenden.

Das *psa*-Projekt hat zur Teilnehmereinordnung und zur Erfolgskontrolle ein eigenes Instrumentarium entwickelt, das eine Bewertung des Aktivierungserfolges möglich macht. Mit einem siebenstufigen Skalenmodell, das Aktivierungsgrade im Verhaltens- und Motivationsbereich abbildet, werden die Erfolgsparameter der Persönlichkeitstrainings und der Coachingmaßnahmen gemessen, um die Fortschritte in der Beschäftigungsfähigkeit zu erfassen.

Das Verfahren beinhaltet die Normierung des Aktivitätsgrades in sieben Aktivierungsstufen. Jede Stufe baut auf der vorherigen auf und beinhaltet zunächst zum Teil nur quantitative Fortschritte, die jedoch in der Komplexität der Einzelanforderungen zu einer neuen Qualität, in Form einer neuen Aktivierungsstufe, führen. Die Skalierung ist dabei an typischen Anforderungsstufen der Beschäftigungsfähigkeit ausgerichtet, wobei der entscheidende qualitative Sprung beim Übergang von der Stufe 3 – passiv – zur Stufe 4 – beginnende Aktivierung – erreicht wird.

Für die wissenschaftliche Auswertung werden die Aktivierungsfortschritte in regelmäßigen Abständen dokumentiert, so dass im Projektverlauf für jeden Teilnehmer eine Eingangsfeststellung, 2-3 Bewertungen im Verlauf und eine Abschlusseinschätzung beim Verlassen des Projektes vorliegen.

➡ **Stufe 1: keine Reaktion/Verweigerung** kein Interesse an einer Vermittlung, wirkt nicht mit, Ausflüchte und Ausreden bezüglich eigener Arbeitsmarktaktivitäten oder massive Defizite im persönlichen Auftreten.

➡ **Stufe 2: passive Haltung/fehlende Orientierung** keine große Zuverlässigkeit, kein Interesse an Training oder Praktika, es liegen keine Bewerbungsunterlagen vor, keine Mobilität und Flexibilität vorhanden, unrealistische Vorstellungen zu den eigenen Arbeitsmarktchancen, Überschätzung der eigenen Qualifikation, unrealistische Lohnvorstellungen.

➡ **Stufe 3: passiv** Willensbekundung zur Teilnahme, Bewerbungsunterlagen sind unvollständig, auf früheren Beruf bzw. bekannte Arbeitsfelder fixiert, geringe Mobilität und Flexibilität, unzureichende Vorstellungen von Chancen auf dem Arbeitsmarkt, Überschätzung der eigenen Qualifikation, vage Lohnvorstellungen.

➡ **Stufe 4: beginnende Aktivierung** nimmt Termine wahr und ist zuverlässig, Vervollständigung der Bewerbungsunterlagen, legt eigene Aktivitäten dar und kann Ergebnisse vorweisen, ist motiviert, Arbeit aufzunehmen, benötigt berufliche Orientierung, benennt selbst hemmende Faktoren und sucht nach Lösungswegen.

➡ **Stufe 5: arbeitsmarktorientiert** nimmt an ps-a-Trainings teil, Bewerbungsunterlagen sind vollständig, hat berufliche Orientierungen, braucht Unterstützung in der Kontaktabbahnung zu Betrieben, Bereitschaft zu Mobilität und Flexibilität, macht Lösungsvorschläge, um erforderliche Probleme zu beseitigen.

➡ **Stufe 6: aktiv** unterstützt die Vermittlung, Kontaktaufnahme zu Betrieben, entwickelt eigene Ideen, ergreift Eigeninitiative, stellt Kontakte zu Betrieben selbstständig her, Vorstellungsgespräche in Anbahnung, ist bereit, Praktika zu absolvieren, erste Problemlösungen, z. B. Kinderbetreuung, akzeptiert auch andere, neue Tätigkeiten.

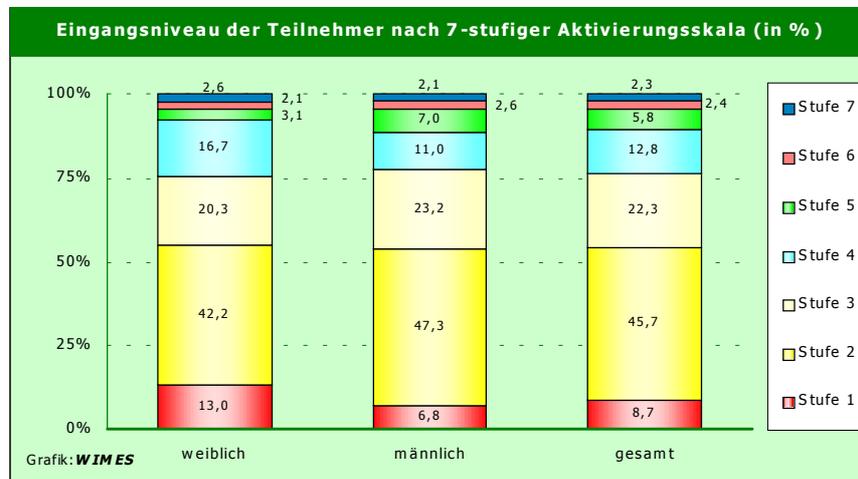
➡ **Stufe 7: selbstgesteuert eigeninitiativ** macht eigene Suchbewegungen parallel zur Vermittlung, nimmt Vorstellungsgespräche wahr, Bewerbungsunterlagen sind in Ordnung, nimmt Praktika und Trainings wahr, ist beruflich orientiert und flexibel, ist auch überregional mobil, akzeptiert auch andere Tätigkeiten und Anpassungen an geringe Lohnniveaus zum Einstieg.

## Erste Ergebnisse

Im Juni 2002 wurde der erste wissenschaftliche Begleitbericht<sup>5</sup> vorgelegt, der auf einer breiten empirischen Basis von fast 700 ausgewerteten Fällen erste signifikante Erkenntnisse über die Erfolgchancen dieses Ansatzes geben kann.

Seit Projektstart bis zum Mai 2002 haben 897 Arbeitssuchende, von denen zwei Drittel im Status der Langzeitarbeitslosigkeit, die Hälfte ohne Berufsabschluss waren und über 60 Prozent aus dem Bereich des Bezuges von Arbeitslosenhilfe kamen, das Projekt durchlaufen. Von den Projektteilnehmern sind zwischenzeitlich rund 260 aus dem Projekt ausgeschieden, weil sie die Mitarbeit verweigert haben oder längerfristig erkrankt sind.

Die zu großen Teilen beträchtliche Arbeitsmarktferne der Zielgruppe dokumentiert sich auch in der Eingangsfeststellung, die mit der psa-Methodik vorgenommen wurde. Nur knapp ein Viertel der Teilnehmer (23,3 %) hat bei der Eingangsfeststellung eine aktive Arbeitsmarkteinstellung (ab Stufe 4), drei von vier Teilnehmern sind jedoch passiv eingestellt<sup>6</sup>.



<sup>5</sup> B. Warich, 1. Evaluationsbericht zum Bundesmodellprojekt psa, WIMES, Rostock Juli, 2002, 33 Seiten.

<sup>6</sup> Zum Zeitpunkt der Bewertung liegen für 699 Teilnehmer verlaufsbezogen dokumentierte Daten vor, eine auswertbare Eingangsfeststellung konnte für 619 Teilnehmer vorgenommen werden.

Der Durchschnittswert über alle Teilnehmer beim Eingangstest beträgt 2,8 auf der 7-stufigen Aktivierungsskala. Der Wert 2,8 bedeutet, dass sich die Mehrzahl der Projektteilnehmer zwischen arbeitsmarktbezogener Orientierungslosigkeit und passiver Arbeitsmarkthaltung einordnen lässt.

### **Analyse der Aktivierungserfolge**

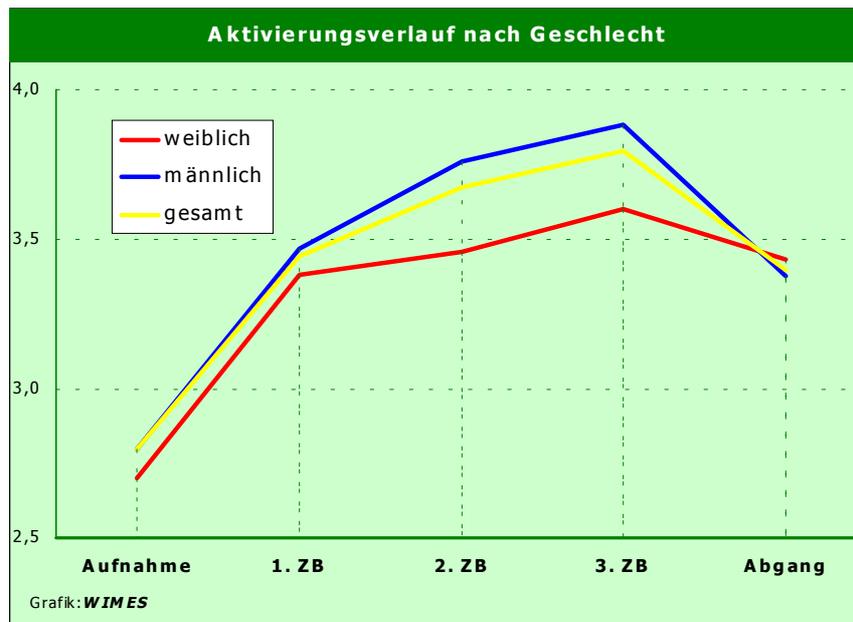
Zur Herstellung von Beschäftigungsfähigkeit und zur Vorbereitung auf den ersten Arbeitsmarkt wurden rund 500 Teilnehmer in Persönlichkeitstrainings integriert. Die deskriptive Analyse<sup>7</sup> von Teilnehmerverläufen zeigt deutlich, dass durch Coaching und Persönlichkeitstrainings eine Aktivierung und Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit erreicht werden kann.

Bezogen auf die Zielstellung der Arbeitsmarktaktivierung von arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen im Rahmen von psa, kann eine deutlich positive Statusveränderung festgestellt werden. Der entscheidende qualitative Sprung, nämlich von einer passiven Grundhaltung in eine aktive Rolle bei der Arbeitssuche, ist im Durchschnitt allen Teilnehmern gelungen. Die Stufe 4 stellt diese neue Qualität auf der Bewertungsskala dar.

Die Auswertung der Verläufe der Aktivierungsfortschritte aller Teilnehmer zeigt, dass insgesamt ein stetiger Anstieg der Aktivierung im Verlauf der Betreuung zu verzeichnen ist. Daneben wird die Wirksamkeit eines Coaching-Prozesses für den Arbeitslosen deutlich abgebildet: Mit konkreten Leistungsabforderungen durch den Coach steigt die Aktivierung des Teilnehmers deutlich an. Der psychologische Effekt einer länger währenden Aktivierung mit permanenter Erfolgskontrolle zeigt nachweisliche Effekte bei den betreuten Teilnehmern.

---

<sup>7</sup> In die Analyse wurde eine unterschiedliche Anzahl auswertbarer Datensätze einbezogen: Eingangsbewertung: N=619; 1. Zwischenbewertung: N=439; 2. Zwischenbewertung: N=269; 3. Zwischenbewertung: N=167; Abschlussbewertung: N=330; Die unterschiedliche Anzahl der jeweiligen Grundgesamtheit lässt sich durch den unterschiedlichen Durchlauf der Teilnehmer erklären. Manche Teilnehmer sind bereits kurz nach der Eingangsbewertung in Arbeit vermittelt, andere verlassen nach der ersten Folgebeurteilung den Pool usw.

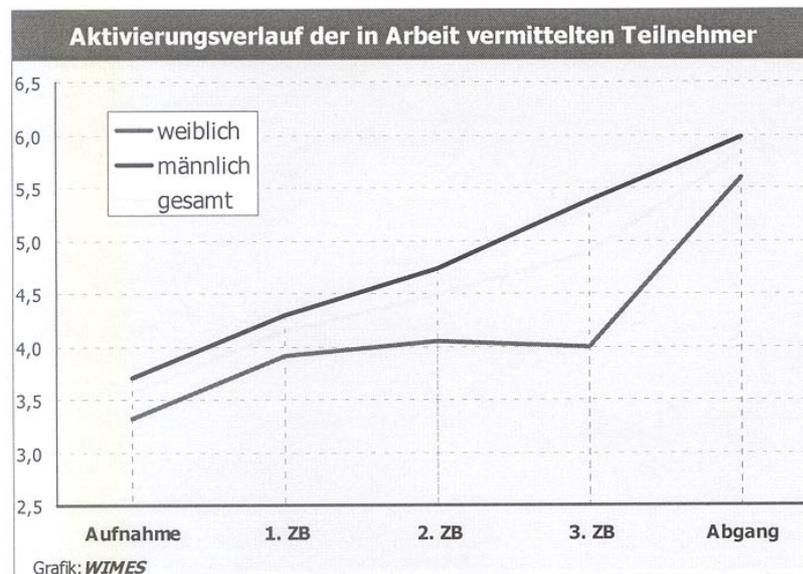


Es fällt der geringere Aktivierungserfolg bei den Frauen auf. Die Aktivierungsfortschritte liegen immer unter denen der Männer, außer beim Abgang aus der Maßnahme. Dennoch wird auch bei den Frauen ein signifikanter Aktivierungserfolg erreicht. Wenn es gelingt, den Teil der arbeitslos gemeldeten Frauen in psa zu integrieren, die den festen Willen zur erfolgreichen beruflichen Integration mitbringen, dürften die Aktivierungserfolge auch deutlich höher ausfallen.

Ein weiteres klassisches Verhaltensmuster wird ebenfalls abgebildet: Endet eine solche Aktivierungsmaßnahme ohne eine Integration in Beschäftigung bzw. kann keine weitere persönliche Betreuung in Aussicht gestellt werden, fällt die Motivation wieder deutlich ab.

Besonders deutlich wird dieser Effekt, wenn diese Verlaufskurve mit der der erfolgreich auf Arbeitsplätze integrierter Teilnehmer verglichen wird. Der Kurvenverlauf dieser Teilnehmer verzeichnet einen stetigen Anstieg, wobei sich der Aktivierungsgrad bei den Frauen erst beim Abgang in Arbeit deutlich verbessert. Bei den einzelnen Zwischenbewertungen verharren die Aktivierungswerte bei 4 Skalenpunkten jedoch auf einem um 0,8 Skalenpunkte

höheren Niveau gegenüber der Poolaufnahme. Beim Abgang in Arbeit sind bei allen Teilnehmern optimale Aktivierungserfolge eingetreten. Im Zuge einer erfolgreichen Vermittlung bekommt das Aktivierungsniveau einen nachhaltigen Impuls durch den Motivationsschub in Erwartung der bevorstehenden Arbeitsaufnahme und des damit verbundenen persönlichen Erfolgs.



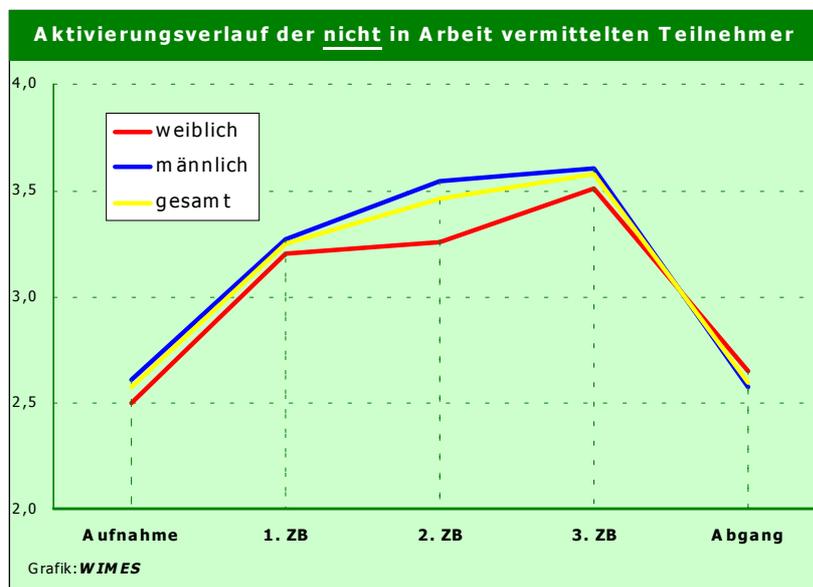
Wobei allerdings in Rechnung gestellt werden muss, dass der vorhandene Eigenaktivierungsgrad der Teilnehmer<sup>8</sup> die erfolgreich in Arbeit vermittelt wurden, mit 3,6 Skaleneinheiten um 0,8 Skaleneinheiten höher ist als der Durchschnitt aller Teilnehmer.

Wie wichtig eine solche positive Arbeitsmarkterwartung für einen Motivationsschub zur Aktivierung ist, zeigt der Verlauf der Aktivierung der Teilneh-

<sup>8</sup> Ausgewertete Fälle: N=121

mer, die aus dem Betreuungspool ausscheiden, ohne direkt in Arbeit vermittelt zu werden<sup>9</sup>.

Der Anstieg der Aktivierungskurve erfolgt stetig, sogar bis zum 3. Bewerbungsgespräch mit dem Personalbetreuer.



Es wird im Durchschnitt schon fast die erste aktive Stufe (Stufe 4) erreicht. Mit dem Abgang aus der Betreuung fällt der Aktivierungsgrad fast wieder auf das Ausgangsniveau zurück.

Die Aktivierungskurve hat einen derart stetigen Verlauf, dass davon ausgegangen werden kann, mit der Fortführung der individuell zugeschnittenen Betreuung weitere Aktivierungsfortschritte zu erzielen.

Aus der Analyse der Aktivierungsverläufe lässt sich die Schlussfolgerung ziehen, dass Arbeitsuchende mit schweren Vermittlungshemmnissen durch kurzfristige Betreuungs- und Aktivierungsmaßnahmen nicht dauerhaft auf dem Niveau von Beschäftigungsfähigkeit zu halten sind.

<sup>9</sup> Ausgewertete Fälle: N=523

## Arbeitsmarkterfolge

Aus dieser schwierigen arbeitsmarktpolitischen Zielgruppe, mit zum großen Teil beträchtlicher Arbeitsmarktferne, sind insgesamt 280 Personen in Arbeitsverhältnisse auf dem ersten Arbeitsmarkt eingemündet<sup>10</sup>. Eine erste Teilanalyse der arbeitsmarktlichen Integrationen hat ergeben, dass 39 Prozent der Eingliederungen in den ersten Arbeitsmarkt durch klassische Vermittlung durch die psa und 55 Prozent durch die erfolgreiche Aktivierung und Mobilisierung der Eigeninitiative der Projektteilnehmer zustande gekommen sind. Bei 6 Prozent der Fälle wurde auf ein Angebot der Arbeitsämter zurückgegriffen<sup>11</sup>.

Die von WIMES mit in die Evaluierung des ersten Projektjahres einbezogenen erfolgreichen Arbeitsmarktintegrationen erfolgen zu fast 80 Prozent mit unbefristeten Arbeitsverträgen<sup>12</sup>. Nur in 13 Prozent aller Fälle musste ein Lohnkostenzuschuss ausgereicht werden, damit ein Arbeitsverhältnis zustande kommt, in 8 Prozent aller Fälle wurde eine kurzfristige und arbeitsplatzbezogene Qualifizierung vorgenommen<sup>13</sup>.

Eine Aussage über die Nachhaltigkeit der arbeitsmarktlichen Integrationen kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht getroffen werden.

Fazit: Nicht ausschließlich die Ausreichung von Lohnkostenzuschüssen in immer neuen Formen, sondern auch die Beratung von kleinen und mittleren Unternehmen und die möglichst passgenaue Vermittlung von Personal scheinen wichtige Erfolgsfaktoren für die Integration von gering qualifizierten Arbeitslosen auf reguläre Arbeitsplätze zu sein.

Nach den bisherigen Erfahrungen zeigt sich deutlich, dass der ganzheitliche methodische Ansatz aus unternehmensorientierter Personalberatung und gezielter Aktivierung von Arbeitssuchenden selbst bei arbeitsmarktlichen Zielgruppen mit schweren Vermittlungshemmnissen Erfolg versprechend ist und weiterentwickelt sowie in die Umsetzung der Ergebnisse der Hartz-Kommission mit einbezogen werden sollte.

---

<sup>10</sup> Projektstand zum Oktober 2002

<sup>11</sup> Auswertung durch das psa-Projekt vom Oktober 2002

<sup>12</sup> Die Analyse von WIMES bezieht sich auf 193 Fälle, vgl. 1. Evaluierungsbericht

<sup>13</sup> WIMES ebd.

## **Neue Perspektiven für gering Qualifizierte? Zu den Vorschlägen der Hartz-Kommission**

Die Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, häufig nach ihrem Vorsitzenden „Hartz-Kommission“ genannt, hat einen Abschlussbericht vorgelegt, der zahlreiche Vorschläge zur Reform der Arbeitsmarktpolitik und zur Neuorganisation der Bundesanstalt für Arbeit enthält, aber auch darüber hinaus geht. Neue Perspektiven für gering Qualifizierte aufzuzeigen, war kein ausdrücklicher Auftrag an die Kommission, gleichwohl sind meines Erachtens einige der Empfehlungen durchaus geeignet, auch für gering Qualifizierte neue Möglichkeiten der Integration in Erwerbsarbeit zu eröffnen. Dies will ich im Folgenden näher erläutern. Dabei werde ich wie folgt vorgehen: Zunächst werde ich an die Hintergründe, die zur Einrichtung der Hartz-Kommission führten, erinnern und den Auftrag der Kommission darstellen. Daran anschließend werde ich kurz einige Daten zur Arbeitsmarktsituation gering Qualifizierter skizzieren, die nicht zuletzt bei einer Bewertung der Empfehlungen in Bezug genommen werden müssen, sowie bereits eingeleitete Verbesserungen ihrer Förderung benennen. In einem dritten Abschnitt meiner Ausführungen werde ich einen kurzen Gesamtüberblick über die Empfehlungen der Hartz-Kommission geben, bevor ich dann diejenigen Empfehlungen etwas näher erläutere, die nach meiner Einschätzung besonders geeignet sind, neue Perspektiven für gering Qualifizierte zu eröffnen. Abschließen werde ich meinen Beitrag mit einer kurzen Information über den Sachstand zur Umsetzung der Empfehlungen.

### **I. Einrichtung der Hartz-Kommission**

Grundlage der Einrichtung der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ war der 2-Stufen-Plan der Bundesregierung vom 22. Februar 2002. Im Januar dieses Jahres liefen vier Entwicklungsstränge zusammen, die ein sofortiges Handeln der Regierung erforderten:

1. Die günstige Entwicklung der Vorjahre auf dem Arbeitsmarkt war gekippt. Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten der so genannten „New Eco-

nomy“ hatten ab Mitte 2001 zu einer Wachstumsschwäche geführt, die dann durch den Anschlag vom 11. September auf das World Trade Center weiter verschärft wurde.

2. Zum 1. Januar 2002 war das neue Job-AQTIV-Gesetz in Kraft getreten, das mit einem klaren Schwerpunkt auf der Intensivierung der Vermittlung zu einer Verbesserung der Lage auf dem Arbeitsmarkt beitragen soll.
3. Im Januar 2002 fand die bislang letzte Sitzung des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit statt, von der - trotz der wirtschaftlichen Schwierigkeiten und der arbeitsmarktlichen Problemlage - keine weiter tragenden Impulse zur Verbesserung der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktsituation ausgingen.
4. Der Bundesrechnungshof legte im Januar einen Bericht über die Vermittlungsstatistik der Bundesanstalt für Arbeit vor, der nachwies, dass diese Statistik in größeren Teilen nicht nachvollziehbar, ja zum Teil sogar manipuliert war. Bekannt wurde dies als Vermittlungsstatistik-Skandal. Ein merkwürdiger Skandal, denn im Unterschied zu üblichen Skandalen gab es hier niemanden, der sich direkt bereichert hätte. Vielmehr wies er auf Steuerungsdefizite in der Bundesanstalt für Arbeit hin. Dies insbesondere auch deswegen, weil die systematischen und unsystematischen Fehler der Vermittlungsstatistik der Leitung der Bundesanstalt für Arbeit nachweisbar zumindest schon seit vier Jahren bekannt gewesen waren, es ihr dennoch aber nicht möglich war, sie abzustellen.

Mit dem Job-AQTIV-Gesetz hatten aber die Bundesregierung und die sie tragenden Koalitionsfraktionen gerade auf die Kompetenz der Bundesanstalt für Arbeit im Bereich der Vermittlung gesetzt. Vom Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit waren kurzfristig keine positiven Impulse zu erwarten. Die Arbeitsmarktsituation erlaubte keinen Aufschub. Dies führte unmittelbar zur Ausarbeitung des 2-Stufen-Plans der Bundesregierung vom 22. Februar 2002. Seine erste Stufe umfasste eine Reihe von Sofortmaßnahmen, die kurzfristig im März dieses Jahres gesetzlich umgesetzt wurden. Es wurde mehr Wettbewerb in der Vermittlung ermöglicht. Vermittlungsgutscheine wurden eingeführt. In der Führungsspitze der Bundesanstalt für Arbeit wurden Geschäftsführung und Kontrolle systematisch getrennt, die bis dahin im ehrenamtlich berufenen Vorstand miteinander

vermischt gewesen waren. Die Positionen des Präsidenten und des Vizepräsidenten entfielen. Die Aufgaben der Geschäftsführung wurden einem hauptamtlich eingesetzten Vorstand übertragen, die Aufgaben der Kontrolle fallen nunmehr der Selbstverwaltung, dem Verwaltungsrat, zu.

Die zweite Stufe war die Beauftragung der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, die sich am 6. März dieses Jahres konstituierte und bis zum 16. August dieses Jahres einen Bericht vorlegen sollte, was ihr schließlich auch gelungen ist. Der Auftrag an die Kommission umfasste vier Punkte:

1. Es sollten Vorschläge zur Konzentration der Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit auf Kernbereiche vorgelegt werden.
2. Im Zentrum der Überlegung sollte stehen, wie Vermittlung und Beratung weiter gestärkt werden könnten.
3. Die Kommission sollte Vorschläge zum organisatorischen Umbau der Bundesanstalt für Arbeit ausarbeiten.
4. Ein besonderer Schwerpunkt sollte bei Organisationsmodellen liegen, die eine bessere Verzahnung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ermöglichen würden.

Der rote Faden des Kommissionsauftrages war die Orientierung am Leitbild eines modernen Dienstleisters am Arbeitsmarkt. Zielgruppenspezifische Fragestellungen, wie sie Gegenstand dieser Tagung sind, waren nicht ausdrücklich im Auftrag an die Kommission enthalten.

## **II. Zur Arbeitsmarktsituation und Förderung gering Qualifizierter**

Im Zuge des technisch-organisatorischen Wandels sind besonders im produzierenden Gewerbe stetig die „einfachen“ Arbeitsplätze mit nur geringen Qualifikationsanforderungen abgebaut worden. Im Dienstleistungssektor bestehen dagegen, insbesondere im Bereich personen- und haushaltsbezogener Dienstleistungen und im Handel, entsprechende Beschäftigungsmöglichkeiten.

### Arbeitslosenquoten für gering Qualifizierte (Männer und Frauen ohne Ausbildung) in %

Jahr	Deutschland	Westdeutschland	Ostdeutschland
1997	26,9	24,2	55,0
1998	25,8	23,3	53,5
1999	23,4	20,7	50,1
2000	22,2	19,4	50,3

Quelle: IAB-Werkstattbericht Nr. 4 vom 23.04.02

Grundsätzlich gilt, dass Personen mit höherem Bildungsabschluss häufiger erwerbstätig und seltener arbeitslos als Personen mit niedrigerer Qualifikation sind. Nach einem Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann-Stiftung „Benchmarking Deutschland“ fällt auf, dass in Deutschland vor allem das Arbeitslosigkeitsrisiko von gering qualifizierten Männern sowohl im internationalen Vergleich als auch im Vergleich zu Männern mit höheren Bildungsabschlüssen überproportional groß ist. Das heißt, dass die relativ kleine Gruppe von Personen mit geringer Qualifikation besonders schwer Zugang zum Arbeitsmarkt findet.

Was die Arbeitslosenquote der gering Qualifizierten angeht, so liegt Deutschland mit genau 15 % über dem OECD-Mittel von etwas über 10 %, wobei zum Beispiel Norwegen, Japan und die Schweiz mit Werten bis 6 %, aber auch Niederlande und Österreich mit weniger als 7 % wesentlich besser abschneiden.

Vergleicht man die gruppenspezifischen Arbeitslosenquoten mit der allgemeinen, so zeigt sich für Deutschland bei den gering Qualifizierten und den älteren Erwerbspersonen eine deutlich höhere Arbeitslosigkeit. Die Quoten für Frauen und Jugendliche weichen dagegen in Deutschland kaum von der allgemeinen Arbeitslosenquote ab. Bei den gering Qualifizierten aber liegt die Arbeitslosigkeit um rd. zwei Drittel über dem allgemeinen Niveau. Nur Dänemark und die USA weisen bei dieser Gruppe noch stärkere Abweichungen von ihrer jeweiligen generellen Arbeitslosenquote auf.

Alleine auf Deutschland bezogen gilt immer noch die Faustregel, dass in Westdeutschland knapp die Hälfte und in den neuen Bundesländern gut ein Fünftel der Arbeitslosen keine abgeschlossene Berufsausbildung besitzen. Dies ist ein klarer Beleg für die anhaltend schwierige Arbeitsmarktsituation dieser Gruppe.

Im Hinblick auf die Nachfrage nach einfachen bzw. gering qualifizierten Tätigkeiten zeigen neben der Zahl der offenen Stellen auch Befragungen (IAB/ifo bzw. IAB-Betriebspanel), dass sich die Nachfrage nach einfach qualifizierten Tätigkeiten seitens der Arbeitgeber durchgängig auf einem sehr niedrigen Niveau bewegt. Gesamtwirtschaftlich entfallen nach Hochrechnungen des IAB-Betriebspanel (2000) etwas über 10 % der unbesetzten Stellen auf die Nachfrage nach Un- oder Angelernten. Dieser niedrige Wert liegt dabei im Produzierenden Gewerbe noch darunter.

Das Nachfragepotenzial wird deshalb eher im Dienstleistungsbereich gesehen. Anhand von internationalen Vergleichen wird in vielen Untersuchungen eine „Dienstleistungslücke“ konstatiert, die nach neueren Ergebnissen aber nicht allein im Bereich der einfachen, gering qualifizierten Dienstleistungen, sondern auch bei qualifizierten Tätigkeiten besteht (z. B. bei unternehmensbezogenen Dienstleistungen des Finanzsektors oder bei Tätigkeiten der Pflege). Zur Steigerung dieser Nachfrage bestehen daher im politischen Raum verschiedene Vorschläge zur Ausgestaltung eines Niedriglohnssektors.

Allerdings erscheinen die bislang vorgestellten Konzepte allesamt als unreif. Es sind erhebliche Mitnahmeeffekte zu erwarten. Bei einer allgemeinen Bezuschussung von Einkommen im Niedriglohnbereich müssen im großen Umfang bereits bestehende Beschäftigungsverhältnisse subventioniert werden, ohne dass im nennenswerten Umfang neue Beschäftigungsverhältnisse zusätzlich entstehen würden.

Bereits in den letzten Jahren wurden sowohl auf der gesetzlichen Ebene als auch auf der untergesetzlichen Ebene eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungschancen von gering Qualifizierten ergriffen. Stichwortartig sind hier beispielhaft zu nennen: Jugendsofortprogramm, Job-AQTIV-Gesetz, Mainzer Modell. Dabei setzen die ergriffenen Maßnahmen an unterschiedlichen Stellen an; sowohl auf Seiten der Unternehmen als auch auf Seiten der gering qualifizierten Arbeitnehmer, bei der berufli-

chen Weiterbildung oder auch durch Förderung der Einstellung gering qualifizierter Arbeitsloser mittels Lohnkostenzuschüssen.

Im bereits zu Anfang der letzten Legislaturperiode aufgelegten Sofortprogramm der Bundesregierung zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit (JUMP) steht vor allem die Förderung der Integration gering qualifizierter Jugendlicher im Vordergrund. Allein im Jahr 2001 konnten im Jahresdurchschnitt rd. 84.000 Jugendliche mit JUMP gefördert werden, fast 10 % mehr als im Vorjahr. Bestandteile von JUMP sind u. a. das Nachholen des Hauptschulabschlusses, die berufliche Nach- und Zusatzqualifikation, die Förderung noch nicht ausbildungsgerechter Jugendlicher durch Kombination von sozialversicherungsrechtlichem Praktikum und berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen („Arbeit und Qualifizierung“) sowie Lohnkostenzuschüsse für die Einstellung von Jugendlichen und Maßnahmen der sozialen Betreuung und Hinführung zu Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen. Insbesondere die Maßnahmen der beruflichen Nach- und Zusatzqualifizierung sollen die Vermittlungsfähigkeit arbeitsloser und von Arbeitslosigkeit bedrohter Jugendlicher verbessern. Immerhin wurden mehr als 11.000 Jugendliche durch diese Maßnahmen gefördert. Fast 3.400 Jugendliche wurden durch die Kombination von „Arbeiten und Qualifizieren“ unterstützt, und rd. 31.600 Jugendliche wurde mit Hilfe von Lohnkostenzuschüssen zu einem Arbeitsverhältnis verholfen.

Auch im Rahmen des Job-AQTIV-Gesetzes wurden wichtige Schritte zur besseren Integration von gering Qualifizierten unternommen. Ein wichtiger Baustein des Job-AQTIV-Gesetzes ist der Ausbau der beruflichen Qualifizierung für Arbeitslose und Beschäftigte. Berufliche Nachqualifizierung und kontinuierliche Weiterbildung sichern gerade im Zeitalter der Globalisierung die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitskräfte und sind besonders für gering qualifizierte Arbeitnehmer von existenzieller Bedeutung. Bisher waren aber Ungelernte und gering qualifizierte Arbeitnehmer in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung, insbesondere der betrieblichen Weiterbildung, deutlich unterrepräsentiert. Mit dem Job-AQTIV-Gesetz wurden deshalb insbesondere die Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Qualifizierung für diese Personengruppe attraktiver gemacht. Arbeitgebern, die ungelernete Arbeitnehmer für eine Qualifizierung unter Weiterzahlung des Gehalts freistellen, wird der Lohn für Zeiten der Freistellung ganz oder teilweise erstattet.

Ein weiteres, mit dem Job-AQTIV-Gesetz eingeführtes Instrument, ist die Job-Rotation. Hierdurch werden zum einen die Unternehmen bei der betriebsinternen Weiterbildung ihrer Beschäftigten unterstützt. Zum anderen erhalten Arbeitslose die Chance, als Vertreter zumindest befristet in einem Unternehmen beschäftigt zu werden. Der Arbeitslose, und insbesondere dann, wenn er über keinen beruflichen Abschluss verfügt, kann hierdurch Berufserfahrung sammeln und seine Vermittlungsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt verbessern. Dazu kommt die Chance, dass er im Falle der Bewährung ggf. übernommen wird.

Zu guter Letzt trägt auch das von der Bundesregierung im März 2002 bundesweit eingeführte Mainzer Modell dazu bei, dass gering Qualifizierte zusätzliche Chancen erhalten, eine Beschäftigung aufzunehmen. Von den bisher 4.800 geförderten Arbeitnehmern verfügten fast 40 % über keinen Berufsabschluss und gelten daher als gering Qualifizierte. Das Mainzer Modell will vor allem Anreize für Arbeitnehmer, insbesondere mit Kindern, zur Aufnahme auch geringer entlohnter Erwerbstätigkeit und von Teilzeitarbeit setzen. Das Mainzer Modell soll zudem durch den gesetzten zusätzlichen finanziellen Arbeitsanreiz auch den Ausstieg aus dem Transferleistungssystem Sozialhilfe unterstützen. Daneben ist es Ziel des Modells, die Umwandlung von geringfügiger Beschäftigung in sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung zu fördern. Zu diesem Zweck erhalten die Arbeitnehmer einen Zuschuss zu den Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung und/oder einen Kindergeldzuschlag.

### **III. Empfehlungen der Hartz-Kommission**

Mit dem Job-AQTIV-Gesetz wurde eine weitreichende Umorientierung der Arbeitsmarktpolitik eingeleitet. Arbeitslose sollen gefördert und gefordert werden. Mit dem Ziel, Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit gar nicht erst entstehen zu lassen, wurde der präventive und aktivierende Ansatz der Arbeitsmarktpolitik gestärkt.

Die Vorschläge der Hartz-Kommission setzen diesen eingeschlagenen Weg fort. In Teilen gehen sie aber weit über bisher Bekanntes hinaus und haben durchaus innovativen, wenn nicht revolutionären Charakter, wie die folgende kurze Darstellung wichtiger Änderungen belegt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Reform des Arbeitsmarktes zurzeit im Gesetzge-

bungsverfahren befindet und deswegen noch nicht alle Einzelheiten feststehen.

Kernpunkt der Reform ist eine völlige Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Die Arbeitsämter werden zu Job-Centern umgebaut. Sie werden zu Anlaufstellen für alle erwerbslosen und erwerbsfähigen Personen. Dazu werden voraussichtlich schon ab 2004 Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammengelegt. In den Job-Centern werden frühzeitig die notwendigen Betreuungs-, Beratungs-, Informations- und Fördermaßnahmen erkannt und in die Wege geleitet. Bei den Job-Centern laufen alle Fäden zusammen. Besonderes Augenmerk wird zukünftig auf die Unternehmen als Kunden gelegt.

Zeitarbeit ist ein Erfolg versprechender Weg, vorhandene Beschäftigungspotenziale für die Beschäftigung von Arbeitslosen zu erschließen. In jedem Arbeitsamtsbezirk werden deswegen Personal-Service-Agenturen (PSA) eingerichtet. Die PSA übernimmt Arbeitslose vom Job-Center und verleiht diese an Arbeitgeber. Der Arbeitnehmer befindet sich während der Zeit der Übernahme durch die PSA in einem normalen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis und ist voll abgesichert. In verleihfreien Zeiten findet eine arbeitsmarktnahe Weiterqualifizierung der Arbeitnehmer statt.

Haushaltsnahe Dienstleistungen werden in Deutschland bisher oftmals in der Schattenwirtschaft getätigt. Die Vorschläge der Hartz-Kommission tragen dazu bei, dieses Arbeitsvolumen in reguläre Beschäftigungsverhältnisse umzuwandeln. Dazu können Ausgaben für haushaltsnahe Dienstleistungen, die z. B. sozialversicherungspflichtig Beschäftigte aus Dienstleistungsunternehmen verrichten, steuerlich abgesetzt werden.

Mit der „Ich-AG“ werden Existenzgründungen für drei Jahre steuerlich begünstigt, wenn das Einkommen aus der selbstständigen Tätigkeit (nach Abzug von Freibeträgen) 25.000 € unterschreitet. Gegenwärtig ist geplant, diese Existenzgründer in den Schutz der Renten- und der Krankenversicherung einzubeziehen. Bezieher von Arbeitslosengeld und -hilfe erhalten zudem für drei Jahre einen Existenzgründungszuschuss, der degressiv gestaltet ist.

Die Arbeitslosigkeit Älterer ist in Deutschland trotz starker Rückgänge immer noch überdurchschnittlich hoch. Die Hartz-Kommission setzt auf der Arbeitsangebots- und -nachfrageseite Anreize, die die Beschäftigung von Älteren erhöhen werden. Dazu erhalten Arbeitslose ab 55 Jahre durch eine

Entgeltsicherung zeitlich befristet einen partiellen Ausgleich, wenn sie eine niedriger entlohnte Tätigkeit aufnehmen als vor ihrer Arbeitslosigkeit. Außerdem wird die Altersgrenze für eine erleichterte Befristung von Arbeitsverträgen vom 58. Jahr auf das 50. Jahr herabgesetzt. Entscheiden sich ältere Arbeitslose mit Leistungsanspruch vor dem Hintergrund der schwierigen Arbeitsmarktlage jedoch dafür, aus dem Erwerbsleben auszuschneiden, so können sie dies unter Beibehaltung des Sozialversicherungsschutzes und bei Bezug eines für die Arbeitslosenversicherung kostenneutralen Brückengeldes tun. Diese letzte Möglichkeit ist bezüglich des Neueintritts ebenso zeitlich begrenzt wie die Regelung zur Entgeltsicherung.

Deutschland steht vor dem Problem, dass eine Vielzahl offener Stellen von einer noch größeren Zahl von Arbeitslosen nicht besetzt werden kann. Dahinter stehen mehrere Ursachen. Die wichtigsten dürften ein Qualifikationsmismatch und räumliche Unterschiede zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage sein. Eine effiziente und leistungsfähige Qualifizierung ist daher eine zentrale Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik. Bisher hat der Wettbewerb auf dem Markt der Weiterbildungsträger teilweise nur unzureichend funktioniert. Die Weiterbildungsangebote waren nicht immer marktnah, die Qualität verbesserungsbedürftig. Mit der Reform wird dies geändert. Qualität sowie Effizienz der Weiterbildung werden erhöht und der Wettbewerb gestärkt. Die Gestaltungsmöglichkeiten der Arbeitsämter vor Ort erhöhen sich. Gleichzeitig werden sie von Prüf- und Kontrollaufgaben entlastet. Vor allem werden die Entscheidungs- und Wahlrechte der Arbeitnehmer deutlich erhöht. Arbeitnehmer erhalten vom Arbeitsamt individuell spezifizierte Bildungsgutscheine und können - unterstützt vom Arbeitsamt - sowohl Bildungsmaßnahme als auch Weiterbildungsträger weitgehend frei wählen. Bildungsträger und Maßnahmen werden von einer unabhängigen Stelle hinsichtlich Qualität und arbeitsmarktpolitischer Zweckmäßigkeit zertifiziert. Zudem werden die Anforderungen an die räumliche Mobilität, insbesondere von Arbeitslosen ohne enge soziale Bindungen bzw. Verpflichtungen erhöht.

#### **IV. Neue Perspektiven für gering Qualifizierte**

Auf den ersten Blick gibt es kaum einen Vorschlag im Konzept der Hartz-Kommission, der explizit auf gering Qualifizierte ausgerichtet ist. Trotzdem ist das Konzept auch eine Reform des Arbeitsmarktes für gering Qualifizierte. Eine Reihe von Vorschlägen kann sich vor allem im Segment der gering Qualifizierten auswirken und besonders ihnen Chancen und Möglichkeiten bieten, Arbeitslosigkeit zu beenden.

1. Ein Ziel des Job-Centers ist es, doppelte Zuständigkeiten von Arbeitsamt und Sozialamt zu beseitigen und im langfristigen gegenseitigen Interesse Verschiebepflichten bei der Leistungserbringung zu verhindern. Im Job-Center werden deswegen zukünftig auch Sozialhilfeempfänger umfassend betreut, und es stehen ihnen die Leistungen des Arbeitsamtes zur Verfügung. Da viele gering qualifizierte Arbeitslose Arbeitslosenhilfe- oder Sozialhilfebezieher sind, vereinfacht sich für sie vieles. Vor allem folgen aus der in den Job-Centern besseren und effizienteren Vermittlung und Betreuung erhöhte Wiedereingliederungschancen in den Arbeitsmarkt.
2. Mit ihren Vorschlägen zur Nutzung der Arbeitnehmerüberlassung für die Integration von Arbeitslosen in regulärer Arbeit knüpft die Kommission an vielfältige Erfahrungen der letzten Jahre an. Das prominenteste Pilotprojekt dieser Art ist vielleicht die Start-Zeitarbeit GmbH in Nordrhein-Westfalen. Aber auch aus Bayern und Hessen liegen positive Erfahrungen mit diesem Ansatz in einem durchaus nennenswerten Umfang vor. Der hierauf aufbauende Vorschlag der PSA, der Personal-Service-Agentur, richtet sich nicht ausschließlich an gering qualifizierte Arbeitslose. Im Gegenteil, um tragfähige Beziehungen zu den Arbeitgebern aufbauen zu können, muss der Verleiher kurzfristig auf die unterschiedlichsten qualifikatorischen Anforderungen reagieren können, muss er durch sein Angebot an zu überlassenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern für den Entleiher attraktiv sein.

Im Rahmen der PSA wird es aber auch möglich sein, zielgerichtet gering qualifizierte Arbeitslose in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu integrieren. Die PSA verleiht dazu gering Qualifizierte zu günstigen und flexiblen Konditionen an Arbeitgeber. Für Arbeitgeber bedeutet dies, dass sie mit relativ wenig Risiko auch Arbeitslose einstellen können, die sonst wenig

Chancen am Arbeitsmarkt haben. Gering Qualifizierte haben dadurch die Möglichkeit, sich auf einem neuen Arbeitsplatz zu erproben und zu beweisen. Dabei ist das Ziel, dass der verliehene Arbeitnehmer von dem entleihenden Unternehmen übernommen wird. In jedem Fall sammelt der Arbeitnehmer Berufspraxis und lernt neue Fähigkeiten. In der verliehene Zeit findet eine Weiterqualifizierung und eine Unterstützung bei der Suche nach einer Arbeit außerhalb der PSA statt. In der gesamten Zeit der Anstellung in der PSA befinden sich die gering Qualifizierten in einem tariflich sowie sozial- und arbeitsrechtlich voll abgesicherten Beschäftigungsverhältnis.

3. Haushaltsnahe Dienstleistungen sind häufig einfache Tätigkeiten und damit ein interessantes Beschäftigungsfeld für gering Qualifizierte. Die Nachfrage nach diesen Dienstleistungen ist i. d. R. jedoch nicht bereit, die Marktpreise zu bezahlen, bei denen die Beschäftigten einen für sie akzeptablen Lohn erhalten. Mit der steuerlichen Begünstigung von haushaltsnahen Dienstleistungen sinken indirekt die Preise, so dass die Nachfrage nach regulären Dienstleistungen steigt, während die Schwarzarbeit zurückgeht. Für gering Qualifizierte resultieren daraus neue sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze mit besseren Verdienstmöglichkeiten.

Allerdings darf man diesen Vorschlag im Hinblick auf seine Wirkung für gering Qualifizierte nicht überschätzen. Denn soweit die Förderung zur Einrichtung von geringfügigen Beschäftigungen in Haushalten führen wird, wird diese keine existenzsichernden Erwerbsmöglichkeiten schaffen. Gerade diese fehlen jedoch für gering qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Auch wenn die Bezeichnung „Geringfügige Beschäftigung“ manch einen dazu verleiten könnte zu meinen, es handle sich hierbei auch gerade um Beschäftigung für gering Qualifizierte, so ist dies im Wesentlichen ein Irrtum. Geringfügige Beschäftigung schafft im Wesentlichen Zuverdienstmöglichkeiten, insbesondere für Rentner, Studenten und Ehefrauen.

4. Die Regelungen zur Ich-AG sind für gering Qualifizierte besonders attraktiv. Gerade bei ihnen werden bei Aufnahme einer Selbstständigkeit die Umsätze in den ersten Jahren niedrig sein. Es ist zu vermuten, dass dies für gering Qualifizierte oftmals ein unüberwindbares Hindernis darstellt. Sie verfügen nicht über notwendige finanzielle Reserven, und ihr

Zugang zum Kreditmarkt dürfte beschränkt sein. Der Existenzgründungszuschuss und die vorgesehenen, allerdings erst in einem weiteren Gesetzgebungsverfahren zu verwirklichenden steuerlichen Vergünstigungen werden ihnen eher die sozial abgesicherte Aufnahme einer Selbstständigkeit erlauben, deren Tragfähigkeit sich dann nach 3 Jahren gezeigt haben dürfte.

5. Ältere Arbeitslose haben häufig keine abgeschlossene Berufsausbildung. Bei anderen ist bedingt durch eine längere Dauer der Arbeitslosigkeit oder fehlender Weiterbildungsinvestitionen während des Berufslebens das Humankapital entwertet. Beiden Gruppen bieten die Hartz-Vorschläge neue Möglichkeiten, in den Arbeitsmarkt einzusteigen. Wenn Arbeitslose ab 55 Jahre eine Tätigkeit aufnehmen, die niedriger bezahlt ist als ihre vorhergehende, so erhalten sie über die Entgeltsicherung einen Zuschuss (Nachtrag: Im Gesetzgebungsverfahren wurde die Altersgrenze, ab der diese Förderung möglich ist, in den Beratungen des Bundestages von 55 auf 50 Jahre herabgesetzt). Dieser Zuschuss gleicht 50 % der Differenz zwischen altem und neuem Entgelt aus. Zudem wird die geringere Alterssicherung durch eine Aufstockung der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung abgemildert. Die Entgeltsicherung kann für die Dauer des noch nicht verbrauchten Arbeitslosengeldanspruchs bezogen werden. Die Entgeltsicherung erhöht die Attraktivität, auch einen geringer entlohnten Arbeitsplatz anzunehmen. Innerhalb des Bezugs der Entgeltsicherung kann es den Arbeitslosen gelingen, sich zu bewähren und sich ihrem alten Entgeltniveau zu nähern oder es wieder zu erreichen. Zugleich verbessern die erweiterten Möglichkeiten, Arbeitsverträge für Ältere zu befristen, deren Chancen am Arbeitsmarkt. So können bei Arbeitgebern möglicherweise bestehende Vorbehalte gegen die Einstellung von Älteren abgebaut werden. Sie erhalten die Möglichkeit, ältere Arbeitnehmer als leistungsfähige und engagierte Mitarbeiter kennen zu lernen. Erfahrungen haben gezeigt, dass befristete Arbeitsverträge Brücken zur Dauerbeschäftigung sein können. Ältere Arbeitsuchende, vor allem gering Qualifizierte, sind auf solche Brücken besonders angewiesen.
6. Für das System der beruflichen Weiterbildung bedeutet die Umsetzung der Hartz-Vorschläge eine grundlegende Änderung. Berufliche Weiterbildung wird zielgerichteter, effizienter und arbeitsmarktnäher. Von den

Verbesserungen, die aus der Umsetzung der Reform resultieren, werden die am meisten profitieren, die am stärksten auf eine Weiterbildung angewiesen sind: die gering Qualifizierten.

Die dargestellten Reformbeispiele und ihre Auswirkungen auf die Beschäftigungschancen von gering Qualifizierten zeigen, dass die Vorschläge der Hartz-Kommission der Philosophie des „Fördern und Forderns“ folgen. Arbeitslose erhalten von der Arbeitsmarktpolitik mehr, vielfältigere und bessere Angebote als jemals zuvor. Komplementär dazu wird ihnen aber auch eine größere Flexibilität und Eigeninitiative abverlangt.

Mit der Umsetzung der Hartz-Vorschläge kann nur der gesetzliche Rahmen für eine bessere Förderung am Arbeitsmarkt geschaffen werden. Wichtig für den Erfolg sind jedoch auch die Akzeptanz und das Engagement breiter Schichten der Gesellschaft, die die Arbeitslosigkeit vieler als das Problem aller erkennen müssen. Gelingt dies, werden die Hartz-Vorschläge dafür sorgen, dass auch die gering Qualifizierten keine Verlierer am Arbeitsmarkt sind.

Gerade hier setzt das 13. sog. Innovationsmodul der Hartz-Vorschläge an. Mit dem Masterplan für die „Profis der Nation“ werden über sechs Millionen Personen in Deutschland angesprochen, die aufgrund ihrer beruflichen oder gesellschaftlichen Stellung unmittelbar in der Lage sind, daran mitzuwirken, Arbeitslosen neue Erwerbsperspektiven zu eröffnen. Die Vorstellung der Kommission geht dahin, dass dies sich in Projektkoalitionen der Profis der Nation verwirklicht. Beginnend mit einer Veranstaltung am 13. November 2002 in Wolfsburg werden der Vorsitzende der Kommission, Peter Hartz, und der Minister für Wirtschaft und Arbeit, Wolfgang Clement, unterstützt vom Bundeskanzler Gerhard Schröder, dafür werben, sich als Profi der Nation zu engagieren.

## **V. Umsetzung der Empfehlungen**

Mit der Umsetzung der Empfehlungen, die von der Bundesregierung und der sie tragenden Koalitionsfraktionen begrüßt wurden, wurde unverzüglich begonnen. Nur fünf Tage nach Vorlage des Kommissionsberichts hat die Bundesregierung am 21. August 2002 mit ihren „Eckpunkten für eine

neue Ordnung auf dem Arbeitsmarkt“ einen entsprechenden Beschluss gefasst.

In der Umsetzung kann grundsätzlich unterschieden werden zwischen solchen Vorschlägen und Einzelmaßnahmen, die auch ohne gesetzliche Änderung, also untergesetzlich, verwirklicht werden können. Hierzu gehören beispielsweise der Vorschlag des Job-Floaters, der durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) in einem Programm „Kapital für Arbeit“ nun den Unternehmen angeboten wird. Start des Programms war bereits der 1. November 2002. Dies gilt aber auch für den Vorschlag, Beschäftigungsbilanzen in den Unternehmen aufzustellen, Ausbildungszeitwertpapiere zur zusätzlichen Finanzierung von Ausbildungsplätzen aufzunehmen oder für zahlreiche Vorschläge zur Änderung der Organisation der Bundesanstalt für Arbeit.

Auf der Grundlage des Kabinettsbeschlusses vom 21. August wurde auch unverzüglich mit der Vorbereitung der erforderlichen gesetzgeberischen Schritte begonnen. Sie sollen in drei Stufen vollzogen werden. In der ersten Stufe werden zwei Gesetzentwürfe vorgelegt, die bereits zum 1. Januar 2003 in Kraft treten sollen. Eines enthält diejenigen Regelungen, die im Bundesrat zustimmungsfrei sind, das andere diejenigen, die zustimmungspflichtig sind. Die entsprechenden Formulierungshilfen wurden heute, am 4. November 2002, den die Regierung tragenden Fraktionen im Bundestag zugeleitet. Sie enthalten insbesondere die gesetzlichen Regelungen zur PSA und hierzu korrespondierend zur Neufassung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes, zur frühzeitigen Meldepflicht von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind, zur Flexibilisierung des Sanktionenrechts, zu einer umfassenden Reform der Förderung der beruflichen Weiterbildung (und damit zu etwa 50 % der im Eingliederungstitel der Bundesanstalt für Arbeit eingesetzten Fördermittel), zu diversen Maßnahmen für die bessere Integration älterer Arbeitnehmer, aber auch das Brückengeld, zur Förderung der Ich- bzw. Familien-AG, zur Förderung der Mini-Jobs sowie zu Möglichkeiten des Datenaustauschs zwischen Arbeitsämtern und Sozialämtern für eine Zusammenarbeit in gemeinsamen Anlaufstellen. Diese Gesetze enthalten auch schon erste Regelungen zur Verwaltungsvereinfachung: Einige Leistungen werden pauschaliert. Die Dynamisierung der Lohnersatzleistungen entfällt. Der Sozialversicherungsausweis wird künftig nicht mehr in den Arbeitsämtern hinterlegt werden

müssen, eine hierzu korrespondierende Meldepflicht der Arbeitgeber bei Nichtvorlage des Sozialversicherungsausweises entfällt folgerichtig.

Damit sich mehr Kapazitäten in der Bundesanstalt für Arbeit in der Vermittlung und Beratung engagieren, ist insbesondere eine Vereinfachung im Leistungsrecht notwendig. Dieses schwierige und im Einzelfall politisch nicht einfach transportierbare Unterfangen wird zentraler Gegenstand der zweiten Stufe sein. Daneben wird sie die gesetzlichen Regelungen enthalten, die für einen organisatorischen Umbau der Bundesanstalt für Arbeit notwendig sind. Darüber hinaus wird hier den Empfehlungen der Kommission zur Reform der Selbstverwaltung gefolgt werden. Weiterhin sind eine Reihe von Vereinfachungen bei den Förderinstrumenten geplant. Dies gilt insbesondere für eine Zusammenführung der unterschiedlichen Förderwege im Bereich der öffentlichen geförderten Arbeit. In der Vorbereitung dieser gesetzgeberischen Stufe werden auch die Empfehlungen der Kommission zum Umbau der Landesarbeitsämter in sog. Kompetenz-Centren umfassend geprüft werden.

Die Empfehlungen der Kommission zur Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe bei der Bundesanstalt für Arbeit nehmen Bezug auf die Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen, die sich mit diesem Thema als einem von zwei Schwerpunktthemen befasst. Da deren Ergebnisse wiederum erst zum 30. Juni 2003 vorliegen werden, werden die gesetzgeberischen Schritte, die mit der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammenhängen, im Wesentlichen in der Dritten Stufe, die frühestens zum 1. Januar 2004 in Kraft treten soll, vollzogen werden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden:

Obgleich das Thema „Neue Perspektiven für gering Qualifizierte“ kein Auftrag an die Kommission war, hat sie - wie für andere Themenfelder auch - weit über ihren ursprünglichen Auftrag hinausgehend, zahlreiche Vorschläge und Anregungen unterbreitet, die auch für gering Qualifizierte neue Perspektiven eröffnen können. Deutlich wurde aber auch, dass die Empfehlungen nur dann erfolgreich umgesetzt werden können, wenn sich hieran alle relevanten Akteure des Arbeitsmarktes beteiligen. Hierzu möchte ich Sie ganz herzlich einladen.



## Referenten, Tagungs- und Diskussionsleitung

**Peter Bakker**, früherer Abteilungsleiter für Arbeitsmarktpolitik beim Überbetrieblichen Ausbildungszentrum und Leiter der Projekte „Elmshorner Modell“ und „personalservice-agentur“

**Ruth Brandherm**, Abt. Arbeit und Sozialpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

**Margaret Heckel**, Financial Times Deutschland, Berlin

**Barbara Meifort**, Leiterin der Abteilung Lehr- und Lernformen in der beruflichen Bildung, Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), Bonn

**Dr. Ursula Mehrländer**, Leiterin der Abteilung Arbeit und Sozialpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

**Wilhelm Oberste-Beulmann**, Geschäftsführer START Zeitarbeit NRW GmbH, Duisburg

**Alexander Reinberg**, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

**Dr. Rolf Schmachtenberg**, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA), Bonn/Berlin

**Andrea Seckinger**, Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH

**Gabriele Tiemann**, Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH

**Dr. Bert Warich**, Evaluator des „Elmshorner Modells“ und wissenschaftlicher Begleiter im Projekt „personalservice-agentur“, Wirtschaftsinstitut für Marktforschung, Evaluation und Strukturentwicklung, Rostock

**Dr. Claudia Weinkopf**, Institut Arbeit und Technik (IAT), Gelsenkirchen

## Reihe „Gesprächskreis Arbeit und Soziales“ (Auswahl)

- Nr. 93\* Europäisch denken - vor Ort handeln. Perspektiven lokaler Beschäftigungspolitik (vergriffen)
- Nr. 94\* Neue Wege der Aussiedlerintegration: Vom politischen Konzept zur Praxis (vergriffen)
- Nr. 95\* Moderne Zeiten: Arbeitszeitflexibilität durch Arbeitszeitkonten (vergriffen)
- Nr. 96\* Rentenpolitik in Europa (vergriffen)
- Nr. 97\* Europäische Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik (vergriffen)
- Nr. 98\* Impulse für die Arbeitsmarktpolitik
- Nr. 99\* Zukünftige Qualifizierung von Beschäftigten (vergriffen)
- Nr. 100\* Neue Antworten sind gefragt: Versorgt uns die Medizin noch bedarfsgerecht? Unter-, Über-, Fehlversorgung im Gesundheitswesen (vergriffen)
- Nr. 101 Gering Qualifizierte – Verlierer am Arbeitsmarkt?! Konzepte und Erfahrungen aus der Praxis

*Die nicht vergriffenen Broschüren sind kostenlos zu beziehen bei:*

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Abt. Arbeit und Sozialpolitik  
D-53170 Bonn

*Die mit einem „\*“ versehenen Broschüren sind abrufbar über das Internet.*

**Adresse:**

*<http://www.fes.de>*

*Seite: Bibliothek*

*Seite: Digitale Bibliothek*

*Reihe: Gesprächskreis Arbeit und Soziales*