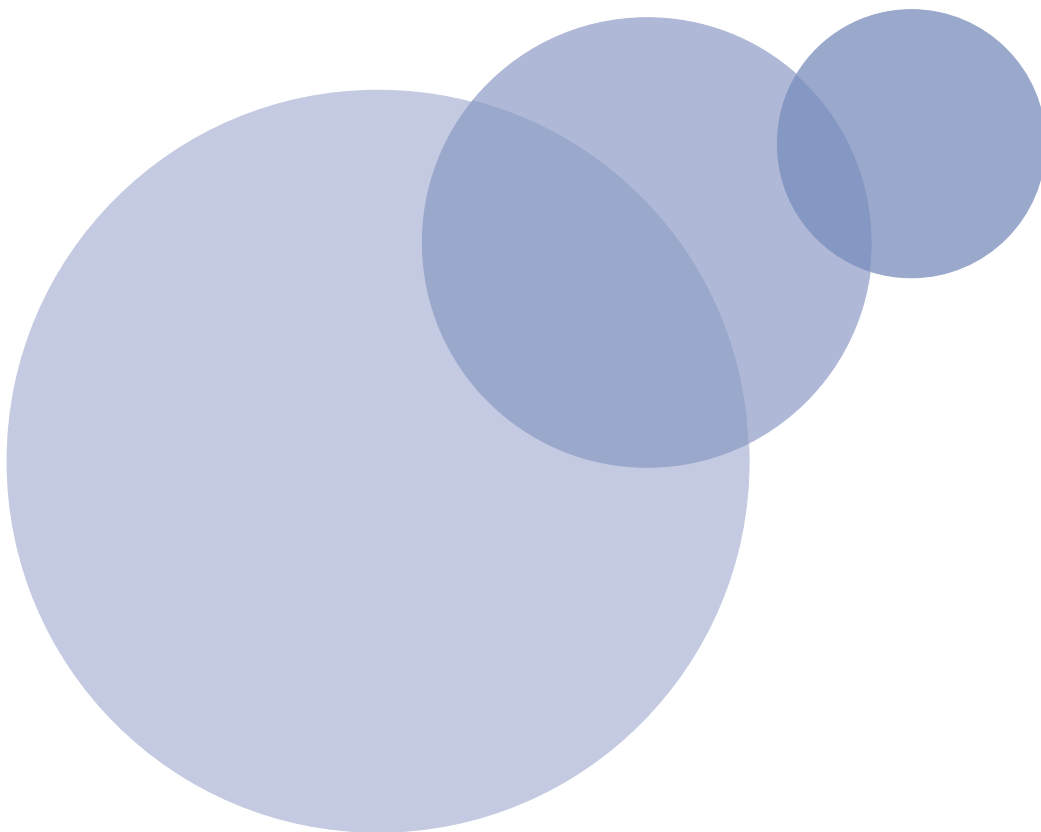


Chancen nutzen, Hemmnisse beseitigen

Beschäftigung Geringqualifizierter
in Deutschland

Ergebnisse einer
DIHK-Unternehmensbefragung
Herbst 2006



Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) hat im Rahmen seiner Umfrage zu „Wirtschaftslage und Erwartungen“ im Herbst 2006 die Industrie- und Handelskammern (IHKs) gebeten, die Unternehmen auch zur Beschäftigung Geringqualifizierter zu befragen. Die einzelnen Fragen sind im Anhang aufgeführt.

Der DIHK-Auswertung liegen mehr als 20.000 Unternehmensantworten zugrunde. Nach Wirtschaftsbereichen betrachtet stammen die Antworten aus der Industrie (38 Prozent), aus der Bauwirtschaft (6 Prozent), aus dem Handel (22 Prozent) und aus den Dienstleistungen (34 Prozent).

Die Untergliederung nach Unternehmensgrößen weist 41 Prozent kleine Unternehmen mit bis zu 19 Beschäftigten aus, 45 Prozent mittlere Unternehmen mit 20 bis 199 Beschäftigten sowie rund 11 Prozent mittelgroße Unternehmen mit bis zu 999 Beschäftigten. Drei Prozent der Antworten entfallen auf große Unternehmen mit mehr als 1000 Mitarbeitern.

Herausgeber

© DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag

DIHK Berlin:

Postanschrift: 11052 Berlin | Besucheranschrift: Breite Straße 29 | 10178 Berlin-Mitte
Telefon 030-20308-0 | Fax 030-20308-1000

DIHK Brüssel:

19 A-D, Avenue des Arts | B-1000 Bruxelles | Tel. ++32-(0)2-286-1611 | Fax ++32-(0)2-286-1605

Internet: www.dihk.de

Redaktion

Dr. Achim Dercks, Dr. Oliver Heikus | DIHK

Stand

Dezember 2006

| Inhaltsverzeichnis | Seite |
|---|-------|
| Ergebnisse und Empfehlungen | 2 |
| I. Beschäftigung Geringqualifizierter: umfangreiche Hindernisse | 6 |
| II. Häufigste Reaktion: Erledigung durch Kollegen | 11 |
| III. Bessere Bedingungen, mehr Beschäftigung | 14 |
| IV. Fazit: Reformen sind überfällig und lohnen sich! | 16 |
| Fragebogen | 17 |
| DIHK-Veröffentlichungen zum Arbeitsmarkt | 18 |

Ergebnisse einer DIHK-Umfrage und Empfehlungen

Ergebnisse in Kurzform:

- Unternehmen sehen **großen Handlungsbedarf**, die Rahmenbedingungen für die Beschäftigung Geringqualifizierter zu verbessern: **Mehr als Dreiviertel** der Betriebe nennen wenigstens ein Hindernis, das einer Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte im Inland entgegensteht.
- Als **größter Hemmschuh** erweisen sich dabei die vergleichsweise hohen Arbeitskosten am Standort Deutschland: Fast 40 Prozent der Unternehmen geben an, dass die Arbeitskosten für Einfacharbeiten zu hoch seien, so dass die Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte deshalb unterbleibe.
- Jedes dritte Unternehmen nennt die **zu restriktiven Vorgaben bei Befristung und Kündigungsschutz** als ein Haupthindernis dafür, mehr Arbeitsplätze für Geringqualifizierte am Standort Deutschland zu schaffen. Ebenfalls ein Drittel der Betriebe stellt vor allem deshalb nicht mehr Arbeitsplätze für Geringqualifizierte bereit, weil die **Produktivität** und **Qualität** der Arbeit zu gering sind.
- 28 Prozent der Betriebe betrachten die **fehlende Motivation** der Kandidaten zur **Arbeitsaufnahme** als ein Haupthindernis, Arbeitsplätze für Geringqualifizierte zu schaffen. Auffallend: Fast zwei Drittel der Zeitarbeitsunternehmen – so viele wie sonst in keiner anderen Branche – geben diesen Aspekt als einen Haupthinderungsgrund für die Schaffung von Arbeitsplätzen im Segment der Geringqualifizierten an.
- Sechs Prozent der Unternehmen geben an, dass sich der **Betriebsrat** gegen eine Einstufung von Mitarbeitern in untere Tariflohngruppen **sperrt**. Mit **zunehmender Unternehmensgröße** steigt die Häufigkeit des Problems an: Fast jedes sechste der größeren Industrieunternehmen mit über 200 und weniger als 1.000 Beschäftigten erklärt, dass die Einstellung Geringqualifizierter vornehmlich an der Verweigerung des Betriebsrates scheitert, diese in die unteren Tariflohngruppen einzustufen.

- Sofern die Einstellung Geringqualifizierter an wenigstens einem Hindernis scheitert, **springen** meistens **Kollegen ein**: 44 Prozent der Betriebe geben an, dass als Reaktion auf etwaige Hemmschuhe bei der Einstellung Geringqualifizierter die an sich von dieser Gruppe zu erledigenden Aufgaben von Kollegen verrichtet werden. Diese Reaktion, die letztlich dazu führt, dass die **ökonomischen Chancen** der Arbeitsteilung **vertan** werden, findet man in kleineren Unternehmen öfter als in größeren.
- 30 Prozent der Betriebe geben als Reaktion auf die Haupthindernisse bei der Beschäftigung Geringqualifizierter **Outsourcing** von Tätigkeiten ins Inland bzw. die Inanspruchnahme von **Zeitarbeit** an. Über ein Viertel der Betriebe führt Automatisierung als Reaktion auf Hemmnisse an, die einer Beschäftigung Geringqualifizierter entgegenstehen. Größere Betriebe setzen in weitaus stärkerem Maße auf Automatisierung als kleinere.
- 18 Prozent der Unternehmen geben an, einfache Tätigkeiten ins **Ausland zu verlagern** bzw. Güter und Dienstleistungen **aus dem Ausland zu beziehen**, um bestehenden Hindernissen bei der Beschäftigung Geringqualifizierter zu begegnen. In rund jedem sechsten Betrieb unterbleibt die entsprechende **Produktion** bzw. **Dienstleistung** – als Reaktion auf die vorhandenen Hemmschuhe bei der Beschäftigung Geringqualifizierter – vollständig.
- **Verbesserte Rahmenbedingungen** für die Beschäftigung Geringqualifizierter durch einen Wegfall der Haupthemmnisse würden sich am Arbeitsmarkt **positiv bemerkbar** machen: Immerhin geben insgesamt nahezu zwei Drittel der Betriebe an, bei einem Wegfall der genannten Haupthemmnisse am Standort Deutschland ihre **Beschäftigtenzahl** durch die zusätzliche Einstellung Geringqualifizierter zu **erhöhen**.

DIHK-Empfehlungen:

- Die Politik sollte **Barrieren**, die einer Einstellung Geringqualifizierter entgegenstehen, **abbauen** und **neue Beschäftigungshürden vermeiden**. Dazu gehört insbesondere der **Verzicht auf Mindestlöhne**. Denn schon jetzt stellen die hohen Arbeitskosten im Segment der Einfacharbeiten das aus Sicht der Unternehmen größte Beschäftigungshemmnis da.
- Statt Mindestlöhne einzuführen, sollte die Politik in ihren Anstrengungen nicht nachlassen, die **hohen Lohnzusatzkosten** in Deutschland zu **senken**, da diese insbesondere im Segment der Einfacharbeiten besonders stark zu Buche schlagen. Durch die Einführung **einkommensunabhängiger Prämien** sollte man deshalb die Finanzierung der Kranken- und Pflegeversicherung vom Arbeitseinkommen abkoppeln.
- Ergänzend muss alles daran gesetzt werden, gerade Geringqualifizierten den **Einstieg in Beschäftigung** zu erleichtern: Betriebe sollten daher künftig Arbeitnehmer bis zu vier Jahre lang **sachgrundlos befristet** einstellen können, sofern diese im selben Unternehmen in den letzten sechs Monaten nicht beschäftigt waren.
- Um gerade in **kleineren Betrieben** zusätzliche Beschäftigungspotenziale für Geringqualifizierte zu erschließen, sollte der **Kündigungsschutz** nur in Unternehmen **mit mehr als 20 Beschäftigten** sowie generell erst **nach drei Jahren Betriebszugehörigkeit** gelten. Bei Abschluss des Arbeitsvertrags sollte es zudem möglich sein, alternativ zur Anwendung des Kündigungsschutzgesetzes **Abfindungsregelungen** zu vereinbaren.
- Gerade Langzeitarbeitslose müssen konsequent **in die Pflicht** genommen werden, das Ausmaß ihrer Hilfebedürftigkeit **aus eigener Kraft** zu verringern – auch durch Annahme **niedrig entlohnter Jobs**. Die **befristeten Zuschläge** in Höhe von bis zu 160 Euro monatlich, die Alg-II-Empfängern nach dem Auslaufen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld max. zwei Jahre lang zusätzlich zum Basis-Alg-II gezahlt werden, sollten in jedem Fall **abgeschafft** werden. Dadurch dürften sich die Anreize für die Betroffenen, eine Beschäftigung anzunehmen, deutlich erhöhen.

- Überlegungen, durch neue, **breit angelegte Kombilohnmodelle** mit großzügigen Hinzuverdienstmöglichkeiten die Motivation zur Beschäftigungsaufnahme zu vergrößern, führen jedoch **ins Leere**. Denn solche Modelle sind – wie auch Lohnsubventionen an Unternehmen – **fiskalisch kaum zu schultern** und führen meist zu **teuren Mitnahmeeffekten**. Auch die Konzentration der Förderung auf **bestimmte Gruppen** des Arbeitsmarktes **ändert daran nichts**.
- **Mittel- bis längerfristig** können vor allem mehr **Kraftanstrengungen bei der Aus- und Weiterbildung** – und nicht zuletzt eine Reduzierung der Schulabbrecherquote – dazu beitragen, **das Problem der Geringqualifizierten** kleiner werden zu lassen. Hier sind Unternehmen wie Arbeitnehmer gleichermaßen in der Pflicht, die Notwendigkeit des **lebenslangen Lernens** noch stärker als bisher zu verinnerlichen.

I. Beschäftigung Geringqualifizierter: umfangreiche Hindernisse

In einem globalisierten Umfeld und unter zusehends schärferen Wettbewerbsbedingungen wird eine gute Qualifikation der Erwerbspersonen zu einer immer wichtigeren Voraussetzung für Wachstum und Wohlstand. Das Interesse der Wirtschaft an gut ausgebildeten Fachleuten ist groß – und ein hohes Qualifikationsniveau daher auch der beste Schutz vor individueller Arbeitslosigkeit: So haben beispielsweise nur vier Prozent der Akademiker in Deutschland keinen Job. Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung haben es am Arbeitsmarkt indessen mit Abstand am schwersten: In Westdeutschland ist jede fünfte, in Ostdeutschland sogar jede zweite Erwerbsperson ohne Berufsabschluss arbeitslos.

Oberstes Gebot muss daher sein, die Kraftanstrengungen im Bereich der Aus- und Weiterbildung zu intensivieren, um das Problem der hohen Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter¹ künftig gar nicht erst entstehen zu lassen. Diese höheren Bildungsinvestitionen dürften sich jedoch erst mittel- bis längerfristig bezahlt machen. Es müssen daher Strategien gesucht werden, die die bereits heute arbeitslosen Geringqualifizierten möglichst kurzfristig wieder in Arbeit bringen. Dabei gilt es vor allem, bestehende Hemmnisse, die derzeit die Beschäftigung dieser Personengruppe bremsen, konsequent abzubauen.

¹ Wie oben bereits angedeutet, zählen zu den Geringqualifizierten in erster Linie Erwerbspersonen ohne abgeschlossene Berufsausbildung, die bundesweit über 40 Prozent, in Westdeutschland sogar annähernd die Hälfte aller Arbeitslosen stellen. Berücksichtigt man zudem die Personen, die zwar formal über einen Berufsabschluss verfügen, mit ihrem Wissen aber – zum Beispiel aufgrund mehrjähriger Arbeitslosigkeit – nicht mehr auf der Höhe der Zeit sind, ist der Kreis der Erwerbspersonen mit aktuell geringer Qualifikation sogar noch weitaus größer.

Unternehmen sehen großen Handlungsbedarf, die Rahmenbedingungen für die Beschäftigung Geringqualifizierter zu verbessern: Mehr als Dreiviertel der Betriebe geben wenigstens ein Hindernis an, das einer Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte im Inland entgegensteht. Dabei stellen – unter anderem – die hohen Arbeitskosten für Einfacharbeiten, die Vorgaben bei Kündigungsschutz und Befristung sowie die zu geringe Qualität der Arbeit zentrale Bremsen dar, die aus Sicht der Betriebe hierzulande die Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte hemmen. Am häufigsten sehen derartige Hinderungsgründe Unternehmen aus der Bauwirtschaft (82 Prozent). In der Industrie bzw. im Handel sind es mit 79 % bzw. 75 % etwas weniger Betriebe, die mindestens einen Hemmschuh nennen, der zusätzliche Arbeitsplätze für Geringqualifizierte am Standort Deutschland verhindert. Im Dienstleistungssektor trifft dies auf 71 Prozent der Unternehmen zu.

Arbeitskosten größter Hemmschuh

Die hohen Arbeitskosten sind generell das mit Abstand größte Beschäftigungshindernis am Standort Deutschland.² Es überrascht daher nur wenig, dass sich diese auch im Segment der Geringqualifizierten als zentrale Einstellungsbremse erweisen: 38 Prozent der Unternehmen geben an, dass die Arbeitskosten für Einfacharbeiten zu hoch seien, so dass die Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte vor allem deshalb unterbleibe.

Mit 48 Prozent überdurchschnittlich häufig verweisen Betriebe aus der Bauwirtschaft auf die aus ihrer Sicht zu hohen Kosten für einfache Arbeiten. Dieses Resultat dürfte nicht zuletzt auf den Mindestlohn in der Bau-

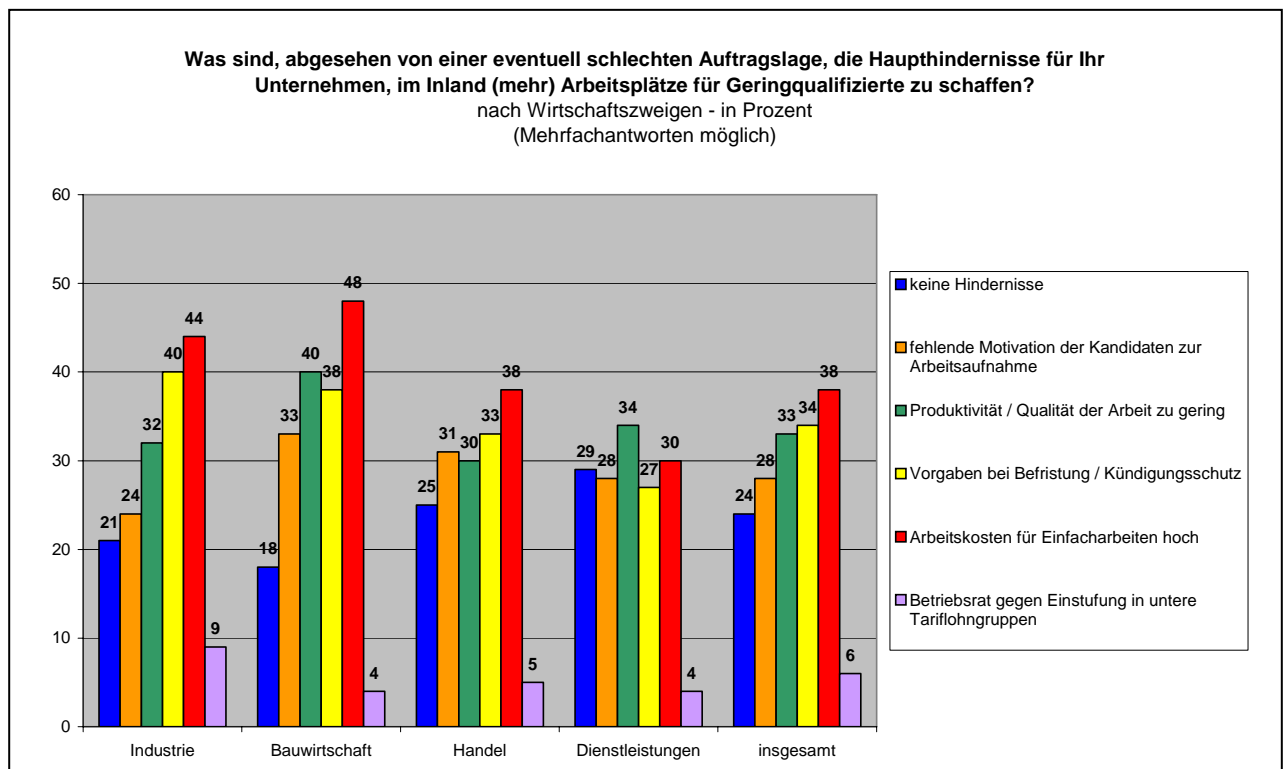
² Vgl. Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK), Noch viel Arbeit, Berlin 2003.

wirtschaft zurückzuführen sein, der eine stärkere Differenzierung der Lohn- und Tarifstruktur nach unten definitionsgemäß nicht zulässt. Klar wird an dieser Stelle aber auch: Mit Mindestlöhnen – egal ob gesetzliche oder branchenbezogene Lösungen – erweist man gerade den Geringqualifizierten am Arbeitsmarkt einen Bärendienst, da sich deren Beschäftigungsperspektiven auf diese Weise noch weiter verschlechtern würden.

In der Industrie ist der Anteil von Unternehmen, die die zu hohen Arbeitskosten für Einfacharbeiten als Bremse für die Einstellung Geringqualifizierter angeben, mit 44 Prozent nur etwas geringer als in der Bauwirtschaft. Auch hier dürften tarifvertragliche Regelungen keine unbedeutende Rolle spielen. Möglicherweise sind schon die untersten Tariflohnguppen im Vergleich zur Produktivität Geringqualifizierter aus Sicht der Betriebe teilweise zu hoch bemessen. Etwas weniger häufig werden die hohen Arbeitskosten für Einfach Tätigkeiten im Handel bzw. in der Dienstleistungswirtschaft genannt (38 bzw. 30 Prozent).

Aus Sicht des DIHK muss daher nach wie vor eine Senkung der Arbeitskosten – und insbesondere der Lohnzusatzkosten – auf der politischen Agenda ganz oben stehen. Denn gerade im Segment der einfacheren Tätigkeiten schlagen die Lohnzusatzkosten besonders stark zu Buche. Durch die Einführung einkommens-unabhängiger Prämien sollte man deshalb die Finanzierung der Kranken- und Pflegeversicherung vom Arbeitseinkommen abkoppeln. Zudem führt – in allen Bereichen der sozialen Sicherung – an einer stärkeren Eigenverantwortung des Einzelnen kein Weg vorbei. Doch auch die Tarifparteien sind in der Pflicht, mit maßvollen und stärker differenzierten Abschlüssen die Beschäftigungschancen Geringqualifizierter zu vergrößern.

Dabei muss eine stärkere Öffnung der Lohn- und Tarifstruktur nach unten nicht notwendigerweise dazu führen, dass sich einzelne Arbeitnehmer auf Dauer mit einer vergleichsweise niedrigen Vergütung zufrieden geben müssen. Die Chancen, perspektivisch in eine bessere Einkommensposition aufzusteigen, sind in



jedem Fall gegeben – und ausgehend von einem bestehenden Beschäftigungsverhältnis sicherlich größer als aus dem Zustand der Arbeitslosigkeit heraus. Entscheidend ist daher, durch marktgerechte Einstiegsgehälter auch Arbeitslosen mit geringer Qualifikation den Weg in Richtung Beschäftigung zu ebnet.

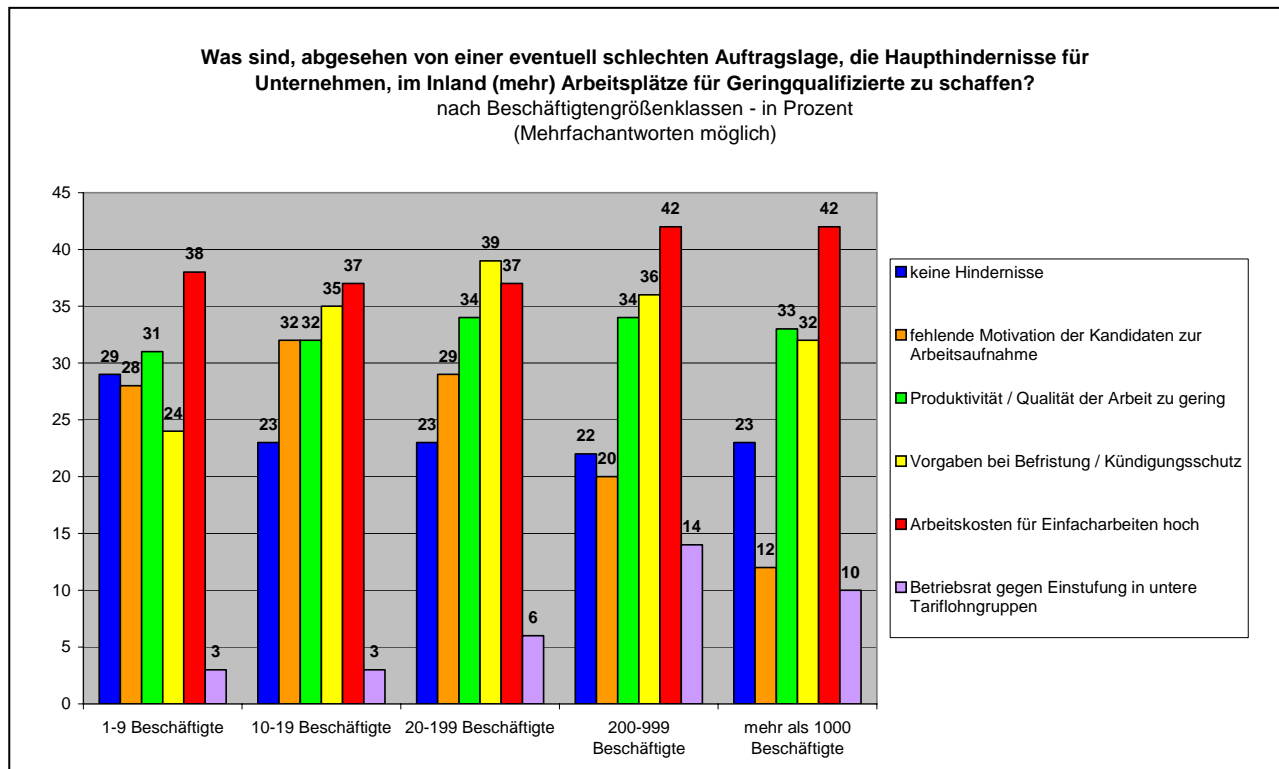
Zu strikte Regeln bei Befristung und Kündigung

Insgesamt erachten 34 Prozent der Betriebe die Vorgaben bei Befristung und Kündigungsschutz als ein Haupthindernis dafür, mehr Arbeitsplätze für Geringqualifizierte am Standort Deutschland zu schaffen. Industrie und Bau sehen in dieser Hinsicht (mit 40 bzw. 38 Prozent der Unternehmen) häufiger Probleme als Händler und Dienstleister (33 bzw. 27 Prozent). Bezogen auf die verschiedenen Unternehmensgrößenklassen fällt auf, dass die Befristungs- und Kündigungsschutzregelungen im Mittelstand am häufigsten die Beschäftigung Geringqualifizierter bremsen: 39 Prozent der Betriebe mit 20 bis 199 Mitarbeitern geben an, dass die Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte an

den rechtlichen Vorgaben bei Kündigungsschutz und Befristung scheitert.

Hintergrund könnte sein, dass die Mitarbeiterfluktuation mit zunehmender Unternehmensgröße steigt und damit auch die Häufigkeit von Entlassungen in mittleren Unternehmen größer ist als in kleinen Betrieben. Das Risiko, dass das Arbeitsgericht im Streitfall dem Arbeitgeber eine fehlerhafte Sozialauswahl nachweist und die Kündigung unwirksam ist, ist deshalb in mittelständischen Unternehmen naturgemäß höher als in Kleinbetrieben. Anders als größere Unternehmen verfügen mittelständische Betriebe zudem meist nicht über die entsprechenden Personal- und Rechtsabteilungen, mit denen den Unwägbarkeiten des Kündigungsschutzgesetzes und etwaigen – auch gerichtlichen – Auseinandersetzungen mit den Mitarbeitern personell begegnet werden könnte. Eine Folge: Gerade mittelständische Betriebe halten sich aufgrund des Kündigungsschutzes bei Neueinstellungen oftmals zurück.

Es mag zunächst verwundern, dass immerhin 24 Pro-



zent der Kleinbetriebe (mit weniger als 10 Beschäftigten), die dem Kündigungsschutzgesetz gar nicht unterliegen, die aus ihrer Sicht zu geringen Spielräume bei Kündigungsschutz und Befristung monieren. Doch wird an dieser Stelle deutlich, dass die Unternehmen hierzu nicht nur die Regelungen im Kündigungsschutzgesetz beachten müssen, sondern zusätzlich die einschlägigen Kündigungsregelungen des BGB sowie der besondere Kündigungsschutz (beispielsweise für Schwerbehinderte) gelten. Daher sind befristete Arbeitsverhältnisse gerade für kleinere Unternehmen ein wichtiges Flexibilisierungsinstrument. Denn allein ein befristetes Beschäftigungsverhältnis ist zum vereinbarten Zeitpunkt auch dann beendet, wenn zwischenzeitlich besondere Kündigungsschutzgründe (Schwangerschaft, Schwerbehinderung, Betriebsratzugehörigkeit) eingetreten sind.

Eine Erweiterung der Befristungsmöglichkeiten dürfte demnach gerade auf Seiten kleiner Unternehmen die Bereitschaft erhöhen, zusätzliche Arbeitsplätze für Geringqualifizierte zu schaffen. Um insbesondere Langzeitarbeitslosen den Einstieg in Beschäftigung zu erleichtern, sollten Betriebe künftig Arbeitnehmer bis zu vier Jahre lang sachgrundlos befristet einstellen können, sofern diese im selben Unternehmen in den letzten sechs Monaten nicht beschäftigt waren. Der Kündigungsschutz sollte nur in Unternehmen mit mehr als 20 Beschäftigten sowie generell erst nach drei Jahren Betriebszugehörigkeit gelten. Bei Abschluss des Arbeitsvertrags sollte es möglich sein, alternativ zur Anwendung des Kündigungsschutzgesetzes Abfindungsregelungen zu vereinbaren.

Arbeitslose oft ohne Berufsausbildung

Ein Drittel der Unternehmen stellt vor allem deshalb nicht mehr Arbeitsplätze für Geringqualifizierte bereit, weil die Produktivität bzw. Qualität der Arbeit zu gering

ist. Diese Einschätzung ist im Bau und im Dienstleistungssektor (40 bzw. 34 Prozent der Betriebe) stärker verbreitet als in Industrie und Handel (32 bzw. 30 Prozent). Dass die Qualität der im Geringverdienersegment verrichteten Arbeit aus Sicht vieler Unternehmen zu wünschen übrig lässt, erklärt sich, wenn man sich das Ausmaß der formalen Qualifikationsdefizite vieler Arbeitssuchender vor Augen führt: So haben bundesweit über 40 Prozent der Arbeitslosen keine Berufsausbildung. In Westdeutschland ist dies sogar bei annähernd der Hälfte der Arbeitslosen der Fall.

Viele Arbeitslose kommen daher allein aufgrund ihres niedrigen Bildungsniveaus für eine Beschäftigung zumindest kurzfristig nicht in Betracht. Das gilt insbesondere für den industriellen Bereich, in dem schon seit Jahren immer weniger Arbeitsplätze mit geringen Anforderungen an die Qualifikation der Bewerber zur Verfügung stehen. Führt man sich in diesem Zusammenhang die Ergebnisse der aktuellen Pisa-Studie und insbesondere die Tatsache vor Augen, dass ein Viertel der 15-jährigen nur auf Grundschulniveau lesen, rechnen und schreiben kann, wird aber auch klar, dass sich das Problem der Geringqualifizierten nicht allein dadurch lösen lässt, dass die Wirtschaft – beispielsweise im Zuge einer stärkeren Öffnung der Lohn- und Tarifstruktur nach unten – zusätzliche Jobs im Segment der Einfacharbeiten schafft. Mittel- bis längerfristig können nur mehr Kraftanstrengungen bei der Aus- und Weiterbildung – und nicht zuletzt eine Reduzierung der Schulabbrecherquote – dazu führen, das Problem der Geringqualifizierten kleiner werden zu lassen.

Zeitarbeit: Klagen über fehlende Motivation

28 Prozent der Betriebe betrachten die fehlende Motivation der Kandidaten zur Arbeitsaufnahme als ein Haupthindernis, Arbeitsplätze für Geringqualifizierte zu schaffen. Dieser Aspekt spielt in der Bauwirtschaft und

im Handel (mit jeweils ca. einem Drittel der Unternehmen) eine größere Rolle als bei den Dienstleistern und in der Industrie (28 bzw. 24 Prozent). In der Zeitarbeit scheidet die Einstellung Geringqualifizierter besonders häufig an deren fehlender Motivation zur Arbeitsaufnahme: Fast zwei Drittel der Unternehmen – so viele wie sonst in keiner anderen Branche – geben diesen Aspekt als einen Haupthinderungsgrund für die Schaffung von Arbeitsplätzen im Segment der Geringqualifizierten an. Dieses Ergebnis dürfte auch eine Ursache dafür sein, dass gerade Zeitarbeitsfirmen überdurchschnittlich häufig beklagen, offene Stellen zumindest teilweise nicht besetzen zu können.³

Die Tatsache, dass so viele Zeitarbeitsunternehmen über Erfahrungen mit der Motivation Geringqualifizierter zu berichten wissen, rührt unter anderem daher, dass Zeitarbeitsfirmen momentan eine Vielzahl von Vakanzen zu besetzen haben. Die Arbeitsagenturen versuchen deshalb überdurchschnittlich häufig – auch gering qualifizierte – Arbeitslose in Zeitarbeitsunternehmen zu vermitteln. Denn Zeitarbeit stellt prinzipiell ein geeignetes Instrument dar, gerade Langzeitarbeitslose wieder an den Arbeitsmarkt heranzuführen. Da die Vermittlungsversuche in Zeitarbeit aber häufig aufgrund der fehlenden Motivation der Kandidaten nicht erfolgreich sind, müssen – zumindest, sofern es sich bei diesen um langzeitarbeitslose Leistungsempfänger im System des Arbeitslosengelds II (Alg II) handelt – dringend die einschlägigen Anreiz- und Sanktionsmechanismen auf den Prüfstand. Diese dürfen nicht nur auf dem Papier bestehen, sondern müssen von den Behörden in der Praxis auch konsequent umgesetzt werden.

Ostdeutsche Arbeitnehmerüberlasser klagen im Vergleich zu den Zeitarbeitsfirmen im Rest der Republik seltener über eine zu geringe Motivation der Kandida-

ten zur Arbeitsaufnahme (55 Prozent). Ein anderes Bild ergibt sich bei den Betrieben aus der Sicherheitswirtschaft und den Reinigungsdiensten: 50 bzw. 60 Prozent der ostdeutschen Unternehmen – so viele wie sonst nirgendwo in Deutschland – geben hier an, dass die Einstellung Geringqualifizierter an deren fehlender Motivation zur Arbeitsaufnahme scheidet. Unter anderem unterstreicht dieses Ergebnis einmal mehr die Notwendigkeit, die fehlende Bereitschaft von Arbeitslosen, zumutbare Jobs anzunehmen, zu sanktionieren und Geldleistungen in diesem Fall zu kürzen.

Keine neuen und teuren Kombilohnmodelle

Gerade Langzeitarbeitslose müssen noch konsequenter als bisher in die Pflicht genommen werden, das Ausmaß ihrer Hilfebedürftigkeit aus eigener Kraft zu verringern, ggf. auch durch die Annahme einer Stelle im Segment niedrig entlohnter Tätigkeiten. Die befristeten Zuschläge in Höhe von bis zu 160 Euro monatlich, die Alg-II-Empfängern nach dem Auslaufen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld max. zwei Jahre lang zusätzlich zum Basis-Alg-II gezahlt werden, sollten in jedem Fall abgeschafft werden. Dadurch dürften sich die Anreize für die Betroffenen, eine Beschäftigung anzunehmen, deutlich erhöhen.

Überlegungen, durch neue, breit angelegte Kombilohnmodelle mit großzügigen Hinzuverdienstmöglichkeiten die Motivation zur Beschäftigungsaufnahme zu vergrößern, führen jedoch ins Leere. Denn sie bergen in erster Linie das Risiko teurer Mitnahmeeffekte. Mit Lohnsubventionen an Unternehmen läuft man zusätzlich Gefahr, dass nicht subventionierte Beschäftigte durch geförderte Arbeitskräfte ersetzt werden. Auch die Konzentration der Förderung auf bestimmte Gruppen des Arbeitsmarktes – wie zum Beispiel Geringqualifizierte – ändert daran kaum etwas.

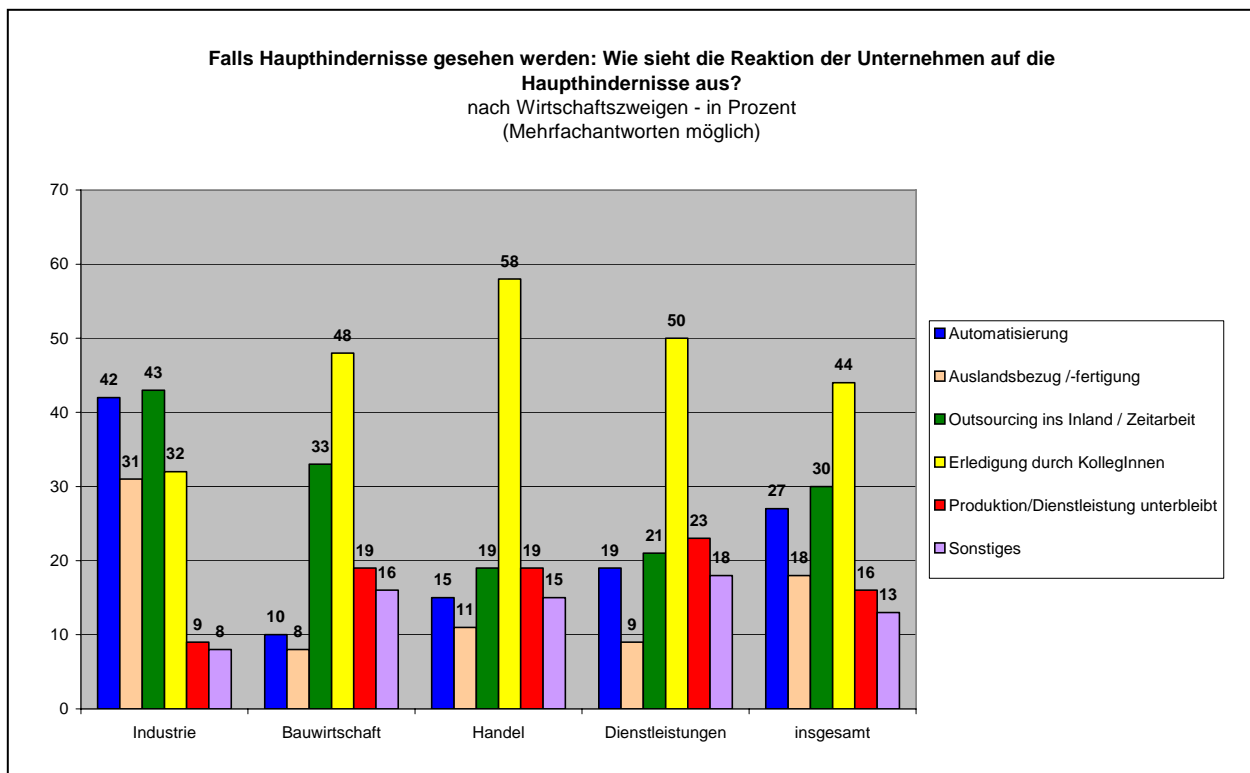
³ Vgl. Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK), Ruhe vor dem Sturm, Berlin 2005.

Sechs Prozent der Unternehmen geben an, dass sich der Betriebsrat gegen eine Einstufung in untere Tariflohngruppen sperrt, und betrachten dies als ein Haupthindernis dafür, mehr Arbeitsplätze für Geringqualifizierte zu schaffen. Industriebetriebe sehen hier (mit neun Prozent) überdurchschnittlich häufig ein Problem. In kleineren Unternehmen mit weniger als 10 Beschäftigten ist der diesbezügliche Einfluss des Betriebsrates erwartungsgemäß nur von nachrangiger Bedeutung (2 Prozent). Mit zunehmender Unternehmensgröße kann es jedoch häufiger geschehen, dass letzten Endes der Betriebsrat mehr Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte entgegen steht: Fast jedes sechste der größeren Industrieunternehmen mit über 200 und weniger als 1.000 Beschäftigten erklärt, dass die Einstellung Geringqualifizierter vornehmlich an der Verweigerung des Betriebsrates scheitert, diese in die unteren Tariflohngruppen einzustufen.

tern über einen Betriebsrat. Es verwundert daher nicht, dass in kleineren Unternehmen Eingruppierungsentscheidungen des Betriebsrates insgesamt seltener als Einstellungsbremse für Geringqualifizierte gesehen werden als in größeren Unternehmen. Doch legt das Umfrageergebnis auch den Schluss nahe, dass – wenn ein Betriebsrat vorhanden ist – sich dieser in kleineren Unternehmen weitaus häufiger gegen die Einstufung von Beschäftigten in die unteren Tariflohngruppen sperrt als in größeren Betrieben.

II. Häufigste Reaktion: Erledigung durch Kollegen

Sofern die Einstellung Geringqualifizierter an wenigstens einem der genannten Hindernisse scheitert, springen in der überwiegenden Mehrheit der Unternehmen Kollegen ein: 44 Prozent der Betriebe geben an,



Expertenschätzungen zufolge verfügen ohnehin nur rund drei Prozent der Betriebe mit unter 50 Mitarbei-

tern als Reaktion auf etwaige Hemmschuhe bei der Einstellung Geringqualifizierter die an sich von dieser

Gruppe zu erledigenden Aufgaben von Kollegen verrichtet werden. Diese Reaktion ist unter den Handelsunternehmen (mit knapp 60 Prozent) deutlich häufiger vorzufinden als bei den Dienstleistern und in der Bauwirtschaft (50 bzw. 48 Prozent). Im Verarbeitenden Gewerbe erklärt weniger als ein Drittel der Unternehmen, dass erforderlichenfalls Kollegen einspringen.

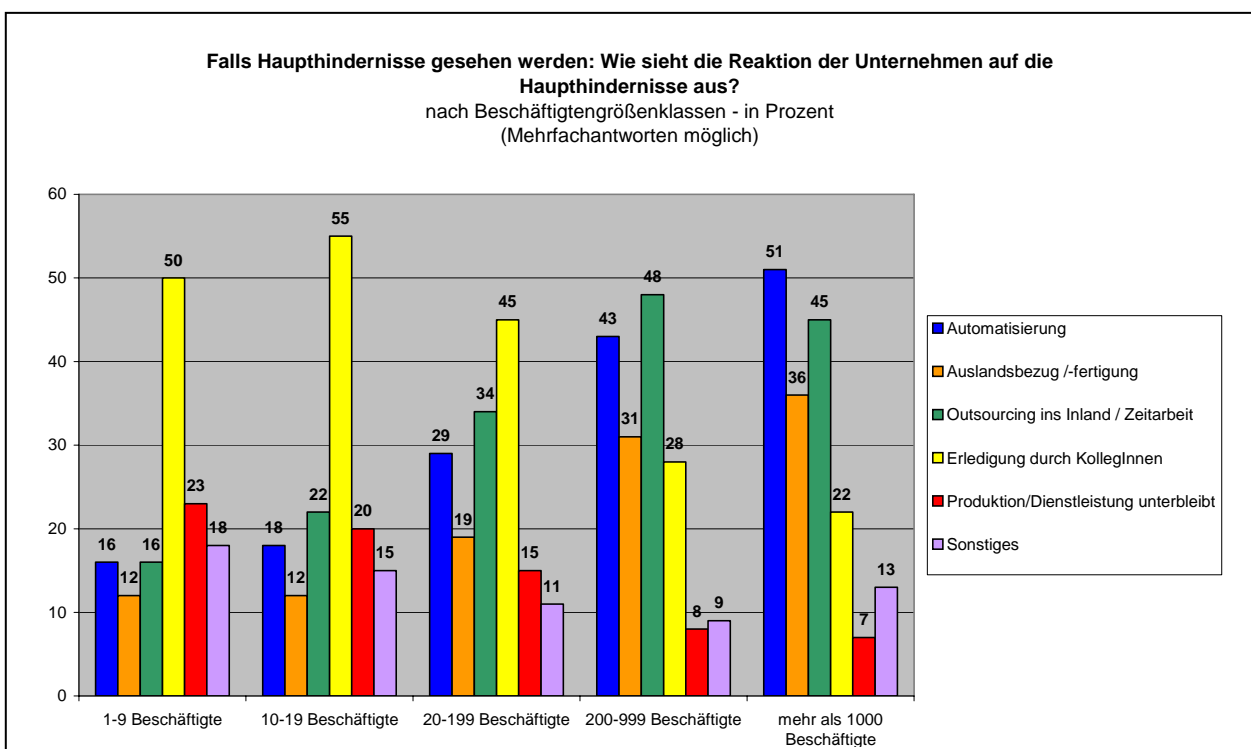
Die Tatsache, dass in den meisten Fällen – als Alternative zur Einstellung eines Geringqualifizierten – andere Mitarbeiter diese einfacheren Tätigkeiten verrichten, entkräftet nicht zuletzt den häufig vorgebrachten Einwand, es gebe in Deutschland schlichtweg keine Arbeitsplätze für Geringqualifizierte. Wie die Antworten der Unternehmen an dieser Stelle belegen, ist das Gegenteil der Fall: Offensichtlich gibt es in Betrieben auch Einfach Tätigkeiten zu verrichten – nur werden für diese unter den aktuellen Rahmenbedingungen häufig keine Geringqualifizierten eingestellt.

Auf den ersten Blick mag es betriebswirtschaftlich schwer nachvollziehbar anmuten, dass Unternehmen auf die Einstellung von Geringqualifizierten verzichten

und dafür in Kauf nehmen, dass – im Zweifel besser qualifizierte und damit höher bezahlte – Kollegen die anfallenden Einfacharbeiten verrichten. Doch unterstreicht diese Reaktion der Betriebe einmal mehr, in welchem Maße die bestehenden Hemmnisse bei der Beschäftigung Geringqualifizierter die Unternehmen in ihrer Einstellungsentscheidung beeinflussen – vor allem, wenn mehrere Beschäftigungsbremsen gleichzeitig ins Spiel kommen: Ein Betrieb, dem die Kosten einer zusätzlichen niedrig qualifizierten Kraft gemessen an deren Wertschöpfung ohnehin zu hoch sind, und der gleichzeitig aufgrund der zu geringen Spielräume bei Kündigungsschutz und Befristung Sorge hat, sich von diesem Mitarbeiter erforderlichenfalls wieder problemlos trennen zu können, wird sich wohl nur selten zu einer Einstellung durchringen – und stattdessen auf Alternativen setzen.

Chancen der Arbeitsteilung vertan

Klar wird damit aber auch: Die bestehenden Hemmnisse bei der Beschäftigung Geringqualifizierter führen unter



anderem dazu, dass die ökonomischen Chancen der Arbeitsteilung vertan werden – und das in überdurchschnittlich hohem Maße in kleinen Unternehmen: Über die Hälfte der Betriebe mit weniger als 20 Mitarbeitern, gibt an, dass an sich für Geringqualifizierte vorgesehene Tätigkeiten durch Kollegen erledigt werden. Mit zunehmender Unternehmensgröße nimmt die Aufgabenübernahme durch Andere indes an Bedeutung ab und andere Reaktionen – wie Automatisierung und Outsourcing ins Inland – rücken stärker in den Vordergrund.

30 Prozent der Betriebe geben als Reaktion auf die Haupthindernisse bei der Beschäftigung Geringqualifizierter Outsourcing von Tätigkeiten ins Inland bzw. die Inanspruchnahme von Zeitarbeit an. Von dieser Option machen Industrieunternehmen überdurchschnittlich häufig Gebrauch (43 Prozent). Aufgrund der diesbezüglichen gesetzlichen Einschränkungen können Bauunternehmen zwar immer noch keine gewerbliche Arbeitnehmerüberlassung in Anspruch nehmen. Doch immerhin nutzen zwei Drittel der Betriebe aus der Bauwirtschaft die Möglichkeit, Tätigkeiten durch andere Unternehmen verrichten zu lassen bzw. Subaufträge zu vergeben. Im Handel und im Dienstleistungssektor ist Zeitarbeit bzw. Outsourcing ins Inland für jedes fünfte Unternehmen eine geeignete Option, um auf bestehende Hindernisse bei der Beschäftigung Geringqualifizierter zu reagieren.

Automatisierung vor allem in der Industrie

Über ein Viertel der Betriebe führt Automatisierung als Reaktion auf Hemmnisse an, die einer Beschäftigung Geringqualifizierter entgegenstehen. Dass einfache Tätigkeiten durch Automaten/Maschinen ersetzt werden, ist im Verarbeitenden Gewerbe naturgemäß weitaus häufiger an der Tagesordnung (42 Prozent) als bei den Dienstleistern (19 Prozent) und im Handel (15 Prozent). In der Bauwirtschaft ist Automatisierung

in diesem Zusammenhang nur für jedes zehnte Unternehmen eine Option. Generell gilt: Größere Betriebe setzen hier in weitaus stärkerem Maße auf Automatisierung als kleinere.

18 Prozent der Unternehmen geben an, einfache Tätigkeiten ins Ausland zu verlagern bzw. Güter und Dienstleistungen aus dem Ausland zu beziehen, um bestehenden Hindernissen bei der Beschäftigung Geringqualifizierter zu begegnen. Diese Reaktion spielt bei über 30 Prozent der Industrieunternehmen eine Rolle, bei Handels- und Dienstleistungsunternehmen indes nur zu 11 bzw. neun Prozent. In der vornehmlich binnenorientierten Bauwirtschaft sind Auslandsbezug und Auslandsfertigung nur in acht Prozent der Betriebe von Bedeutung.

Ungenutzte Wertschöpfungspotenziale

Die bestehenden Hemmnisse bei der Beschäftigung Geringqualifizierter führen dazu, dass Wertschöpfungspotenziale nicht vollständig genutzt werden: Rund jedes sechste Unternehmen gibt als Reaktion auf die vorhandenen Hindernisse an, dass die entsprechende Produktion bzw. Dienstleistung unterbleibt. Am häufigsten ist dies in Dienstleistungsunternehmen der Fall (23 Prozent), am seltensten im Verarbeitenden Gewerbe (neun Prozent). Je kleiner der Betrieb ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass es – als Reaktion auf die Hemmnisse, die der Beschäftigung Geringqualifizierter entgegenstehen – zu der jeweiligen Produktion bzw. Dienstleistung gar nicht kommt. Damit erweisen sich die für eine stärkere Beschäftigung Geringqualifizierter verhältnismäßig ungünstigen Rahmenbedingungen gerade in kleinen Unternehmen als Wachstumsbremse.

13 Prozent der Betriebe geben „sonstige Reaktionen“ an, um den Hinderungsgründen bei der Einstellung

Geringqualifizierter zu entsprechen. Viele Unternehmen nutzen an dieser Stelle die Gelegenheit, ihre übrigen Antworten zu präzisieren: So wird beispielsweise die Erledigung von Einfacharbeiten durch Kollegen häufig durch eine flexible Gestaltung der Arbeitszeit unterstützt. Dies könnte eine zusätzliche Erklärung dafür sein, warum immer mehr Betriebe auf Arbeitszeitflexibilisierung setzen.⁴ Zudem kann – auch das wird an dieser Stelle deutlich – Outsourcing ins Inland bedeuten, dass Einfacharbeiten von Zulieferbetrieben übernommen werden.

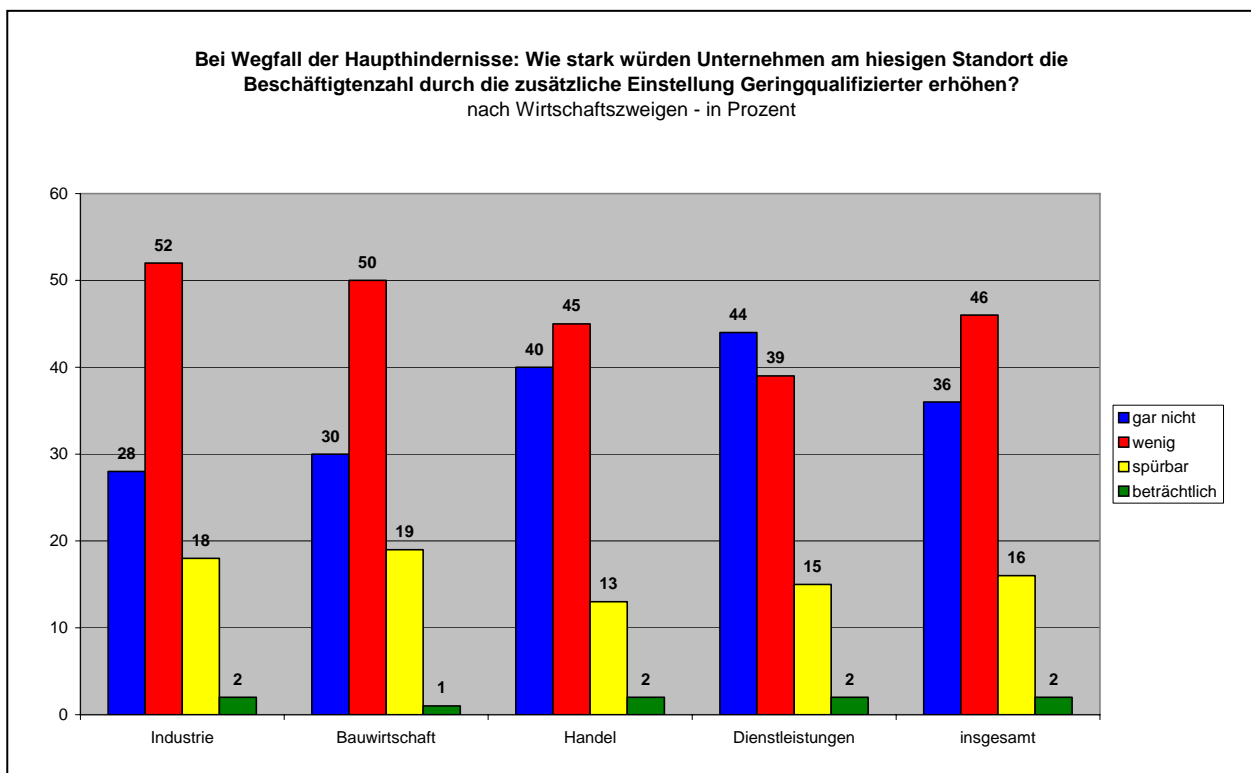
III. Bessere Bedingungen, mehr Beschäftigung

Verbesserte Rahmenbedingungen für die Beschäftigung Geringqualifizierter durch einen Wegfall der Haupthemmnisse würden sich, nach den Rückmeldungen der Unternehmen, am Arbeitsmarkt positiv bemerkbar machen – allerdings im Einzelbetrieb nur in relativ

überschaubarem Maße. Immerhin geben insgesamt nahezu zwei Drittel der Betriebe an, bei einem Wegfall der genannten Haupthemmnisse am Standort Deutschland ihre Beschäftigtenzahl durch die zusätzliche Einstellung Geringqualifizierter zu erhöhen.

Die Mehrheit (über 70 Prozent) unter den Unternehmen, die Geringqualifizierte ggf. zusätzlich einstellen würden, geht jedoch davon aus, dass sich ihre Beschäftigtenzahl insgesamt dadurch nur „wenig“ erhöhen würde. Weiterhin – allein bezogen auf die Gruppe, die bei besseren Rahmenbedingungen zusätzlich Geringqualifizierte einstellen würde – geht ein Viertel dieser Betriebe von einem „spürbaren“ Anstieg der Beschäftigtenzahl aus; drei Prozent würden gar mit einer „beträchtlichen“ Erhöhung der Beschäftigtenzahl durch die Einstellung Geringqualifizierter rechnen.

Wirtschaftszweige, die derzeit in stärkerem Ausmaß Hemmnisse bei der Beschäftigung Geringqualifizierter sehen (wie Industrie und Bau), würden unter günstige-



⁴ Vgl. Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK), Individuell und flexibel, Berlin 2004.

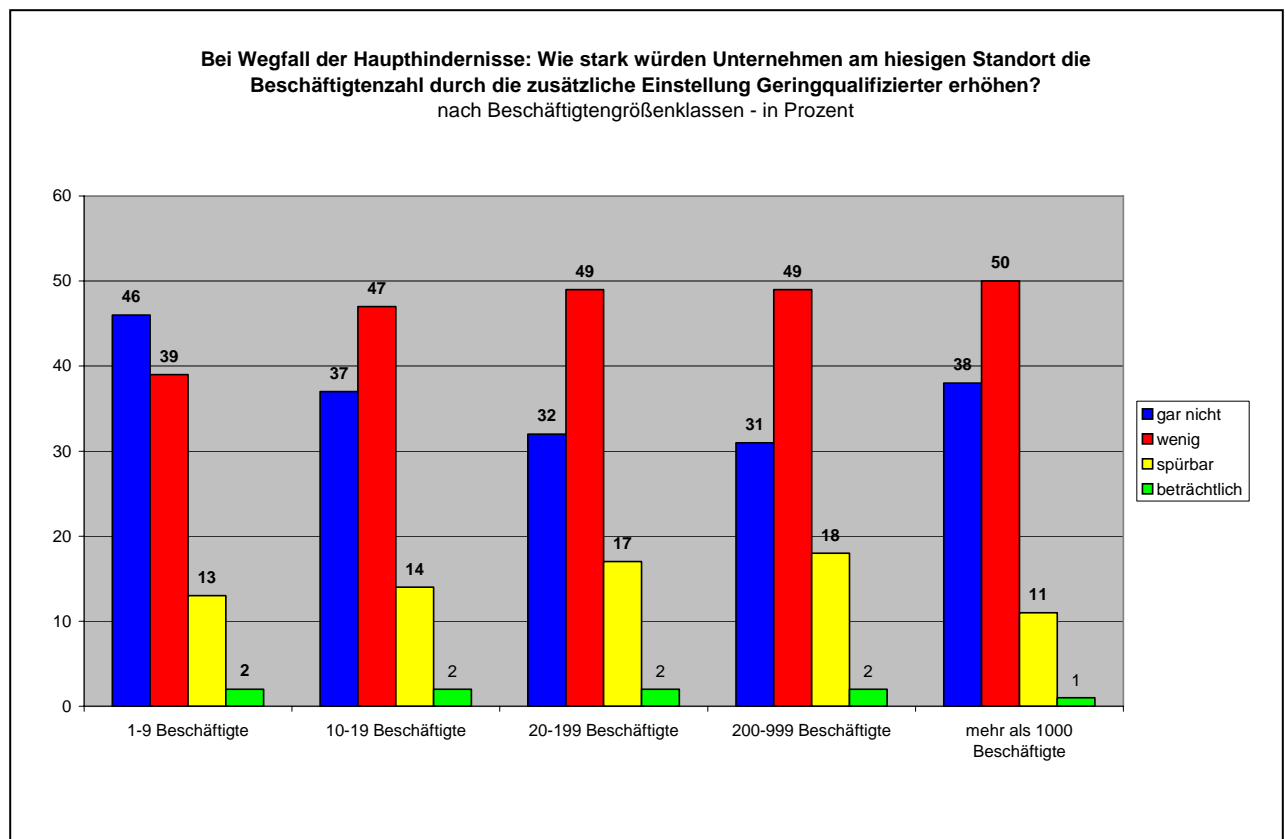
ren Rahmenbedingungen ihre Belegschaft durch die zusätzliche Einstellung Geringqualifizierter tendenziell stärker ausweiten als Wirtschaftszweige, die bereits gegenwärtig die Einstellung Geringqualifizierter für etwas weniger problematisch erachten (wie Handel und Dienstleister). Die Branchen, die mit das größte Potenzial an zusätzlichen Jobs für Geringqualifizierten bieten, sind indes primär dem Dienstleistungssektor zuzurechnen: Bei einem Wegfall der Haupthindernisse, die derzeit einer Beschäftigung Geringqualifizierter entgegenstehen, würden vor allem Zeitarbeitsfirmen (75 Prozent), Gesundheitsdienstleister (77 Prozent), Reinigungsdienste (80 Prozent) sowie Unternehmen aus der Sicherheitswirtschaft (82 Prozent) ihre Belegschaft durch eine zusätzliche Einstellung Geringqualifizierter vergrößern.

Produktionsverlagerung vermeidbar

Auffallend ist die verhältnismäßig hohe Bereitschaft

von Unternehmen aus dem Verarbeitenden Gewerbe, unter besseren Rahmenbedingungen mehr Arbeitsplätze für Geringqualifizierte zu schaffen (72 Prozent). Schließlich sind in der industriellen Wertschöpfungskette Einfacharbeiten vielfach bereits automatisiert oder schon ins Ausland verlagert worden. Es erscheint – von möglichen Einzelfällen abgesehen – nur wenig realistisch, dass diese Jobs in kurzer Frist wieder durchgängig nach Deutschland zurückgeholt werden.

Gleichwohl können weniger Hemmnisse bei der Beschäftigung Geringqualifizierter einen Beitrag dazu leisten, Produktionsverlagerungen ins Ausland künftig seltener werden zu lassen: Von den Industrieunternehmen, die als Reaktion auf die bestehenden Hindernisse bei der Beschäftigung Geringqualifizierter Auslandsbezug bzw. Auslandsfertigung angegeben haben, würden 84 Prozent bei besseren Rahmenbedingungen ihre inländische Belegschaft durch die Einstellung Geringqualifizierter aufstocken. Mancher Industriebetrieb, der



eine Produktionsverlagerung bislang nur angedacht, aber noch nicht vollzogen hat, dürfte sich daher bei verbesserten inländischen Standortbedingungen gegen den Schritt ins Ausland entscheiden.⁵

Beschäftigungsmotor Mittelstand

In der Größenbetrachtung fällt auf, dass die Bereitschaft, unter besseren Rahmenbedingungen die Beschäftigung durch die zusätzliche Einstellung Geringqualifizierter auszuweiten, im Mittelstand am größten ist: In der Betriebsgrößenklasse zwischen 20 und 999 Beschäftigten würden knapp 70 Prozent der Unternehmen ihre Belegschaft durch die zusätzliche Beschäftigung von Geringqualifizierten vergrößern. Auch der Anteil der Betriebe, die ihre Beschäftigung unter besseren Rahmenbedingungen „spürbar“ ausweiten würden, erreicht mit 17 bzw. 18 Prozent in dieser Größenklasse den höchsten Wert. Damit erweist sich der Mittelstand auch im Segment der Einfacharbeiten als potenzieller Beschäftigungsmotor.

In Betrieben mit unter 10 Mitarbeitern ist die Bereitschaft, bei besseren Rahmenbedingungen mehr Geringqualifizierte zu beschäftigen, am schwächsten ausgeprägt (54 Prozent). Eine Erklärung dafür könnte sein, dass die Einstellung jedes zusätzlichen Mitarbeiters für Klein- und Kleinstunternehmen eine gewichtigere betriebswirtschaftliche Entscheidung darstellt als für Betriebe mittlerer Größe. Vor diesem Hintergrund ist die Zurückhaltung, eine zusätzliche Arbeitskraft einzustellen, in kleineren Unternehmen tendenziell größer.

IV. Fazit: Reformen sind überfällig und lohnen sich!

Die vielfältigen Hindernisse, die die Unternehmen bei der Beschäftigung Geringqualifizierter identifizieren, zeigen den diesbezüglichen Handlungs- und Reformbedarf auf. Wer die Beschäftigungschancen dieser Personengruppe verbessern möchte, muss alles daran setzen, den Einstieg in Arbeit zu erleichtern: Niedrigere Lohnzusatzkosten sowie mehr Freiräume bei Kündigungsschutz und Befristung müssen auf der politischen Agenda ganz oben stehen. Des Weiteren müssen gerade Langzeitarbeitslose konsequent in die Pflicht genommen werden, zur Minderung ihrer eigenen Hilfebedürftigkeit einen möglichst großen Beitrag zu leisten – auch durch die Annahme niedrig entlohnter Tätigkeiten.

Auf die Einführung von Mindestlöhnen jeglicher Art sollte auf jeden Fall verzichtet werden. Denn Mindestlöhne würde einfache Arbeit weiter verteuern – und damit die Chance Geringqualifizierter auf dem Arbeitsmarkt weiter reduzieren. Auch großflächig angelegte neue Kombilohnmodelle sind in diesem Zusammenhang nicht zu empfehlen. Denn sie bergen in erster Linie das Risiko teurer Mitnahmeeffekte. Mit Lohnsubventionen an Unternehmen läuft man zusätzlich Gefahr, dass nicht subventionierte Beschäftigte durch geförderte Arbeitskräfte ersetzt werden.

Bessere Rahmenbedingungen für die Beschäftigung Geringqualifizierter würden sich – wie die Rückmeldungen aus den Unternehmen belegen – lohnen und zu mehr Beschäftigung führen. Das größte Potenzial an zusätzlichen Jobs für Einfacharbeiten ließe sich im Mittelstand erschließen. Mittel- bis längerfristig können jedoch vor allem Kraftanstrengungen im Bereich der Aus- und Weiterbildung dazu beitragen, das Problem der Geringqualifizierten dauerhaft kleiner und damit auch niedrige Löhne zur Ausnahme und nicht zur Regel werden zu lassen.

⁵ Vgl. Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK), Investitionen im Ausland, Berlin 2006.

Fragebogen

Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) hat im Rahmen seiner Konjunkturumfrage im Herbst 2006 die Industrie- und Handelskammern (IHKs) gebeten, an die Unternehmen folgende Fragen zur Beschäftigung Geringqualifizierter zu richten:

Was sind, abgesehen von einer eventuell schlechten Auftragslage, die Haupthindernisse für Ihr Unternehmen, im Inland (mehr) Arbeitsplätze für Geringqualifizierte zu schaffen?

- keine Hindernisse
- fehlende Motivation der Kandidaten zur Arbeitsaufnahme
- Produktivität / Qualität der Arbeit zu gering
- Vorgaben bei Befristung / Kündigungsschutz
- Arbeitskosten für Einfacharbeiten hoch
- Betriebsrat gegen Einstufung in untere Tariflohngruppen

Falls Sie Haupthindernisse sehen: Wie sieht die Reaktion Ihres Unternehmens auf die Haupthindernisse aus?

- Automatisierung
- Auslandsbezug / -fertigung
- Outsourcing ins Inland / Zeitarbeit
- Erledigung durch KollegInnen
- Produktion / Dienstleistung unterbleibt
- Sonstiges

Bei Wegfall der Haupthindernisse: Wie stark würde Ihr Unternehmen am hiesigen Standort die Beschäftigtenzahl durch die zusätzliche Einstellung Geringqualifizierter erhöhen?

- gar nicht
- wenig
- spürbar
- beträchtlich

DIHK-Veröffentlichungen zum Arbeitsmarkt

- Doppelstrategie für den Arbeitsmarkt, Bonn 1983
- Befristet und begrenzt. Beschäftigungsgesellschaften in den neuen Bundesländern, Bonn 1992
- Politik für mehr Beschäftigung, Bonn 1994
- Politik für mehr Beschäftigung braucht bessere Arbeitslosenstatistik, Bonn 1995.
- Wettbewerbsfähige Unternehmen, beschäftigungslose Arbeitnehmer – warum kommt der Arbeitsmarkt nicht in Gang?, Bonn 1997
- IHK-Aktivitäten zum Arbeitsmarkt. Ergebnisse einer DIHT-Umfrage unter den IHKs im Frühjahr 1998, Bonn 1998
- Impulse für den Arbeitsmarkt – Beschäftigungswirkungen arbeitsmarktrelevanter Gesetzesänderungen. Ergebnisse einer DIHT-Umfrage im Frühsommer 1998, Bonn 1998
- Mehr Kosten, weniger Jobs – Die 630-DM-Neuregelung und ihre Beschäftigungswirkungen. Ergebnisse einer DIHT-Umfrage im Frühjahr 1999, Bonn 1999
- Arbeitszeitflexibilisierung zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, Ergebnisse einer DIHT-Umfrage, Berlin 2000
- Mehr Konflikte, weniger Flexibilität – Erfahrungen mit dem Teilzeit- und Befristungsgesetz, Ergebnisse einer DIHK-Unternehmensbefragung, Berlin 2001
- Arbeitskräftemangel trotz hoher Arbeitslosigkeit, Ergebnisse einer DIHK-Unternehmensbefragung, Berlin 2001
- Mehr Marktnähe, mehr Betriebsnähe, Arbeitsvermittlung im Fokus der Unternehmen, Ergebnisse einer DIHK-Unternehmensbefragung, Berlin 2002
- Zeitarbeit am Scheideweg, Die Folgen der rechtlichen Neuregelungen in der Zeitarbeit, Ergebnisse einer DIHK-Unternehmensbefragung, Berlin 2003
- Noch viel Arbeit, Zum Reformbedarf auf dem Arbeitsmarkt, Ergebnisse einer DIHK-Unternehmensbefragung, Berlin 2003
- Individuell und flexibel – Wettbewerbsfaktor Arbeitszeitgestaltung, Ergebnisse einer DIHK-Unternehmensbefragung, Berlin 2004
- Ruhe vor dem Sturm, Arbeitskräftemangel in der Wirtschaft, Ergebnisse einer DIHK-Unternehmensbefragung, Berlin 2005