

Klodt, Henning

**Article — Digitized Version**

## Arbeitsmarktpolitik in der DDR: Vorschläge für ein Qualifizierungsprogramm

Die Weltwirtschaft

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

*Suggested Citation:* Klodt, Henning (1990) : Arbeitsmarktpolitik in der DDR: Vorschläge für ein Qualifizierungsprogramm, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, pp. 78-90

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1429>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Arbeitsmarktpolitik in der DDR: Vorschläge für ein Qualifizierungsprogramm

Von Henning Klodt

Unter den Berufstätigen der DDR wächst die Sorge, daß die Wirtschafts- und Währungsunion mit der Bundesrepublik die Sicherheit ihrer Arbeitsplätze bedroht. Auch von Beobachtern aus der Bundesrepublik wird für die Phase des Übergangs von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft ein kräftiger Anstieg der Arbeitslosigkeit in der DDR nicht ausgeschlossen. Die Bereitschaft ist groß, dieser Gefahr durch wirtschaftspolitische Maßnahmen zu begegnen. Doch die meisten vorgeschlagenen Konzepte laufen letztlich darauf hinaus, strukturelle Fehler, die in der Bundesrepublik in der Vergangenheit gemacht wurden, in der DDR zu wiederholen.

Das Kernproblem liegt darin, staatliche Anpassungshilfen zu gewähren, ohne den Strukturwandel zu behindern oder in die falsche Richtung zu lenken. Je dirigistischer die Wirtschaftspolitik in das Marktgeschehen eingreift, desto schwieriger die Loslösung von den planwirtschaftlichen Strukturen und desto größer die Gefahr, daß Übergangshilfen zu Dauersubventionen werden.

Der Schlüssel für die Lösung der Strukturprobleme liegt vermutlich bei der Qualifizierung der Arbeitskräfte. Zum einen stehen diese vor der Aufgabe, aus strukturschwachen Altindustrien in expansionsfähige Wirtschaftsbereiche zu wechseln, zum anderen werden sich auch in den überlebensfähigen Wirtschaftsbereichen die Qualifikationsprofile der Arbeitsplätze beträchtlich wandeln. Im folgenden wird dargestellt, inwiefern ein Qualifizierungsprogramm für die DDR zur Ursachentherapie beitragen könnte und wie es ausgestaltet werden sollte, um strukturelle Verzerrungen zu vermeiden.

## Ausgangslage am DDR-Arbeitsmarkt

Erstmals in ihrer Geschichte ist die DDR-Wirtschaft mit offener Arbeitslosigkeit konfrontiert. Im Juni 1990 waren insgesamt 130 000 Arbeitslose registriert. Gemessen an der Gesamtzahl der Beschäftigten ist das Niveau zwar nach wie vor gering, doch ist die Tendenz steigend. Die Beschäftigungsperspektiven für die kommenden Monate und Jahre hängen in erster Linie davon ab, wie sich das Verhältnis von Reallohn und Arbeitsproduktivität entwickeln wird. Steigen die Löhne schneller als die Arbeitsproduktivität, werden Arbeitskräfte freigesetzt; im umgekehrten Fall wird eine Ausweitung der Beschäftigung rentabel. Die bisher vorliegenden Schätzungen zum Lohn- und Produktivitätsniveau der DDR im Vergleich zur Bundesrepublik weisen eine große Bandbreite auf, was angesichts der Schwierigkeiten bei der Interpretation von DDR-Statistiken nicht verwunderlich ist. Am plausibelsten erscheinen jene Schätzungen, die für 1989 sowohl bei den Löhnen als auch bei der Produktivität von einer Relation gegenüber der Bundesrepublik von rund einem Drittel ausgehen.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Horst Siebert, *The Economic Integration of Germany*. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 160, Mai 1990.

Entscheidend für die künftige Arbeitsmarktentwicklung sind jedoch nicht die Lohn- und Produktivitätsrelationen vor dem Fall der Mauer, sondern die Relationen, die sich nach Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion einstellen werden. Bei den Löhnen ist schon recht kurzfristig mit kräftigen Steigerungen zu rechnen, und zwar aus zwei Gründen:

- Erstens sorgt die hohe Mobilität der Arbeitskräfte zwischen Ost und West für einen tendenziellen Ausgleich der Reallöhne. Zwar sind nicht alle Arbeitskräfte aus der DDR gleichermaßen mobil, doch für die Nivellierung regionaler Faktorpreisdifferenzen reicht es schon aus, wenn die marginalen Arbeitskräfte wandern.
- Zweitens wirkt das westdeutsche System der sozialen Sicherheit de facto wie ein Mindestlohn für die DDR. Auf Dauer werden die Arbeitskräfte aus der DDR kaum bereit sein, für einen Lohn zu arbeiten, der niedriger ist als die gesetzlich garantierten Sozialleistungen. Die Sozialhilfe, die beispielsweise einer vierköpfigen Familie zusteht, liegt (einschließlich Wohngeld und anderer Leistungen) deutlich höher als das durchschnittliche Arbeitseinkommen in der DDR.<sup>2</sup> Zwar wird es möglich sein, diese Leistungen entsprechend der unterschiedlichen Lebenshaltungskosten regional zu differenzieren, doch wenn die Unterschiede zu groß werden, wird es lohnend, den Wohnsitz (zumindest formal) aus der DDR in die Bundesrepublik zu verlagern.

Welcher dieser Determinanten das größere Gewicht zukommt, mag offen bleiben; festzuhalten ist, daß die Reallöhne in der DDR aller Voraussicht nach rasch und kräftig steigen werden. Ob diese Entwicklung zu einer ausgeprägten Arbeitslosigkeit führt, hängt letztlich davon ab, inwieweit die Arbeitsproduktivität damit Schritt hält. Wie die Chancen dafür sind, läßt sich nicht pauschal beantworten. Ein - vermutlich kleiner - Teil der DDR-Betriebe wird kaum Probleme haben, auch unter Weltmarktbedingungen und bei gestiegenen Lohnkosten rentabel zu produzieren. Ein anderer - vermutlich ebenfalls kleiner - Teil der Betriebe wird von vornherein keine Aussicht auf Fortführung der Produktion haben. Für die überwiegende Zahl der DDR-Betriebe wird dagegen die Steigerung der Produktivität zur Überlebensfrage.

Die Ursachen des Produktivitätsrückstands gegenüber der westdeutschen Wirtschaft sind vielschichtig; entsprechend differenziert sind die Perspektiven für eine Verringerung des Gefälles:

- Ein Teil des Produktivitätsrückstandes erklärt sich aus den bürokratischen Ineffizienzen der Planwirtschaft, die beispielsweise in einer mangelhaften Organisation des Materialflusses oder in bewußten Fehlinformationen der Plankommission durch die einzelnen Betriebe zum Ausdruck gekommen sind. Es wird geschätzt, daß allein wegen defekter Maschinen oder Materialmangels im Durchschnitt rund zwei Arbeitsstunden pro Tag in den DDR-Betrieben ausgefallen sind. Derartige Ineffizienzen werden mit dem Übergang zur Marktwirtschaft sicherlich rasch beseitigt.
- Gravierender sind die Probleme, die sich aus der Ausschaltung des Kapitalzinses als Knappheitsindikator ergeben haben. Die staatlichen Planbehörden konzentrierten sich bisher darauf, die Investitionen jeweils in bestimmten Schwerpunktindustrien voranzutreiben, wobei als Entscheidungskriterien Versorgungs- bzw. Autarkieaspekte im Vordergrund standen. Die gesamte Produktionsstruktur der DDR ist zugunsten sachkapitalintensiver Industrien verzerrt,<sup>3</sup> und der Kapitalstock ist überaltert. Mittlerweile sind

<sup>2</sup> Vgl. dazu den Beitrag von Alfred Boss, "Sozialhilfe und Leistungsanreize in der Bundesrepublik Deutschland", in diesem Heft.

<sup>3</sup> Obwohl die DDR im Vergleich zur Bundesrepublik sachkapitalarm ist, ist der Kapitalkoeffizient sogar höher. Vgl. Siebert, a.a.O., S. 14.

Tabelle 1 - Altersstruktur des Ausrüstungsvermögens in der DDR und in der Bundesrepublik (Anteile in vH)

Altersgruppe	DDR <sup>1</sup>		Bundesrepublik <sup>2</sup>	
	1977	1989	1980	1989
0 - 5 Jahre .....	32,0	27,0	39,3	40,2
6 - 10 Jahre .....	27,4	22,5	31,7	29,7
11 - 20 Jahre .....	19,4	29,4	23,6	24,7
über 20 Jahre .....	21,2	21,1	5,4	5,3

<sup>1</sup> Ausrüstungen im Bereich der Unternehmen, die den Industrieministerien zugeordnet waren. - <sup>2</sup> Jahresanfangsbestände in Preisen von 1980 in Unternehmen.

Quelle: Institut für angewandte Wirtschaftsforschung Berlin, Ursachen der Wirtschaftskrise in der DDR. Schlußbilanz einer verfehlten Wirtschaftspolitik. Berlin (DDR) 1990. - Statistisches Bundesamt, Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1: Konten und Standardtabellen, Hauptbericht 1988. Stuttgart 1989.

rund 50 vH aller Ausrüstungsgüter in der Industrie älter als zehn Jahre; der entsprechende Anteil in der Bundesrepublik beträgt 30 vH (Tabelle 1). Der dadurch bedingte Produktivitätsrückstand läßt sich um so rascher ausgleichen, je schneller es gelingt, westliches Kapital in die DDR strömen zu lassen. Mit kurzfristigen Erfolgen ist hier allerdings kaum zu rechnen; die Modernisierung des Kapitalstocks dürfte sich über eine Reihe von Jahren hinziehen.

- Schließlich hat das Verharren der DDR-Wirtschaft in veralteten Produktionsstrukturen auch die Qualifikation der Arbeitskräfte beeinträchtigt. Um die Produktivität der DDR-Betriebe zu steigern, dürften deshalb auch umfangreiche Qualifizierungsmaßnahmen notwendig werden.

Über die Möglichkeiten eines verstärkten Kapital- und Technologietransfers in die DDR wird derzeit intensiv diskutiert. Wie das Problem der Qualifizierung der DDR-Arbeitskräfte gelöst werden soll, ist dagegen sehr viel unklarer. Als Grundlage dafür soll zunächst ein Überblick gegeben werden, wie der Ausbildungsstand der DDR-Arbeitskräfte konkret einzuschätzen ist.

### Qualifikationsniveau und -struktur in der DDR

Aufgrund des ausgebauten Berufsbildungssystems der DDR ist die formale Qualifikation im Durchschnitt sogar besser als in der Bundesrepublik. Knapp 80 vH der Arbeitskräfte verfügen über einen Ausbildungsabschluß; in der Bundesrepublik sind es 73 vH (Tabelle 2). Dabei ist der Anteil der Facharbeiter etwa gleich, der Anteil der Personen mit Fachschul- oder Meisterabschluß dagegen mehr als doppelt so hoch.<sup>4</sup> Zu vermuten ist aber, daß sich hinter formal ähnlichen Berufsabschlüssen erhebliche inhaltliche Unterschiede verbergen. Anpassungsprobleme beim Übergang in die Marktwirtschaft könnten vor allem deshalb auftreten, weil sich der Stand der Technik in westlichen Betrieben recht deutlich von dem in DDR-Betrieben unterscheidet und weil teilweise auch mit völlig unterschiedlichen Werkstoffen gearbeitet wird. Insgesamt haben manuelle Tätigkeiten in der DDR ein deutlich

<sup>4</sup> Für einen Überblick über das Berufsbildungssystem der DDR sowie eine detaillierte Beschreibung der Ausbildungsinhalte vgl. Wolf-Dieter Gewande, Anerkennung von Übersiedlerzeugnissen. Bundesinstitut für Berufsbildung, Sonderveröffentlichung, Berlin 1990.

Tabelle 2 - Struktur der Erwerbspersonen in der DDR und in der Bundesrepublik nach Ausbildungsabschluß 1988

	DDR		Bundesrepublik <sup>1</sup>	
	1 000	vH	1 000	vH
Erwerbspersonen insgesamt <sup>2</sup> .....	8 980	100,0	29 779	100,0
darunter:				
mit Ausbildungsabschluß .....	7 068	78,7	21 358	72,5
davon:				
Hochschulabschluß <sup>3</sup> .....	626	7,0	2 906	9,9
Fachschulabschluß <sup>4</sup> .....	1 416	15,8	2 056	7,0
Lehr-/Anlernausbildung <sup>5</sup> .....	5 026	55,9	16 396	55,6

<sup>1</sup> Angaben für März 1987. - <sup>2</sup> DDR: Berufstätige (einschließlich Lehrlinge). - <sup>3</sup> Einschließlich Fachhochschulabschluß. - <sup>4</sup> Einschließlich Meisterausbildung. - <sup>5</sup> DDR: Berufstätige mit Facharbeiterabschluß oder -teilabschluß.

Quelle: Staatliche Zentralverwaltung für Statistik, a.a.O. - Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1989 für die Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1989. - Eigene Berechnungen.

höheres Gewicht, während maschinelle Tätigkeiten sowie Verwaltungs- und Dienstleistungstätigkeiten eine geringere Bedeutung als in der Bundesrepublik aufweisen (Tabelle 3).

Einige Hinweise darauf, welche Schwierigkeiten bei der Integration der beiden deutschen Arbeitsmärkte zu erwarten sind, können die Erfahrungen liefern, die in früheren Jahren mit der Integration von Übersiedlern in den Arbeitsmarkt der Bundesrepublik gemacht worden sind. Im Frühjahr des Jahres 1984 kam es zu einem ersten Schub von Übersiedlern auf den westdeutschen Arbeitsmarkt. Insgesamt war die Zahl der Übersiedler mit 11 800 Personen im ersten Quartal 1984 ebenso hoch wie im gesamten Jahr 1983. Die meisten von ihnen waren im erwerbsfähigen Alter, während in den Jahren zuvor überwiegend Rentner übergesiedelt waren. Diese Entwicklung hat das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) dazu veranlaßt, eine umfangreiche Befragung der bei den Arbeitsämtern gemeldeten Übersiedler durchzuführen.

Tabelle 3 - Beschäftigte in der DDR und in der Bundesrepublik nach Tätigkeiten 1988 (Anteile in vH)

	DDR	Bundesrepublik		DDR	Bundesrepublik
Maschinelle Fertigungstätigkeit ...	12,9	15,7	Verwaltungs- und		
Manuelle Fertigungstätigkeit .....	11,8	4,3	Bürotätigkeit .....	12,6	16,6
Landwirtschaftliche Tätigkeit .....	6,6	3,8	Transport- und		
Reparatur- und Instandhaltungstätigkeit .....	12,0	8,0	Handelstätigkeit .....	13,9	18,0
Produktionsvorbereitende und			Medizinische und soziale		
wissenschaftliche Tätigkeit .....	6,1	5,5	Tätigkeit .....	4,4	5,9
Dienstleistungstätigkeit .....	6,6	9,8	Pädagogische Tätigkeit .....	6,6	5,3
Leitungstätigkeit .....	6,1	6,5	Kulturelle und künstlerische		
			Tätigkeit .....	0,4	0,7

Quelle: Werner Dostal, "Ergänzungen und Erläuterungen zum Aufsatz von R. Schäfer und J. Wahse: 'Prognostische Einschätzung des Einflusses moderner Technologien auf das gesellschaftliche Arbeitsvermögen in der DDR'". Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Vol. 23, 1990, H. 1, S. 80-85.

Tabelle 4 – Zur beruflichen Integration von Übersiedlern aus der DDR nach Berufsausbildung und Stellung im Beruf 1984/85 (vH)<sup>1</sup>

	Insgesamt	Männer	Frauen
Erwerbstätige Übersiedler mit Schwierigkeiten bei der Anwendung westdeutscher Technik .....	47	49	44
Nach Berufsausbildung			
Ohne abgeschlossene Berufsausbildung .....	36	36	37
Facharbeiterabschluß .....	48	50	43
Fachschulabschluß .....	50	43	54
Hochschulabschluß .....	52	53	48
Nach Stellung im Beruf			
Einfache/r Angestellte/r .....	37	32	40
Mittlere/r Angestellte/r .....	60	59	60
Höhere/r/leitende/r Angestellte/r .....	54	55	53
Fach-/Vorarbeiter/in .....	56	58	50
Hilfs-/Anlernarbeiter/in .....	33	35	26

<sup>1</sup> Ergebnisse einer Befragung von 1809 erwerbstätigen Übersiedlern. Die Anteilswerte beziehen sich jeweils auf die insgesamt befragten erwerbstätigen Übersiedler in den entsprechenden Kategorien.

Quelle: Hans Hofbauer, "Die berufliche Eingliederung von Übersiedlern aus der DDR und Berlin (Ost)". Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Vol. 18, 1985, H. 3, S. 340-355.

Eines der Ergebnisse dieser Untersuchung ist, daß die Anerkennung von Berufsabschlüssen in der Bundesrepublik kaum ein Problem ist. Von den befragten Übersiedlern mit abgeschlossener Berufsausbildung gaben 56 vH an, daß ein formaler Antrag nicht notwendig war, bei 27 vH wurde dem Antrag entsprochen, und nur bei 4 vH der Übersiedler wurde der Antrag auf Anerkennung der Berufsausbildung abgelehnt. Eine Restgruppe von 12 vH hatte entweder keinen Antrag gestellt oder noch keinen Bescheid.<sup>5</sup>

Die eigentlichen Probleme liegen offenbar in der beruflichen Praxis. Fast die Hälfte der Übersiedler hatte eigenen Aussagen zufolge Schwierigkeiten mit der in der Bundesrepublik angewandten Technik (Tabelle 4). Dabei waren die Schwierigkeiten tendenziell um so größer, je höher die formale Qualifikation.

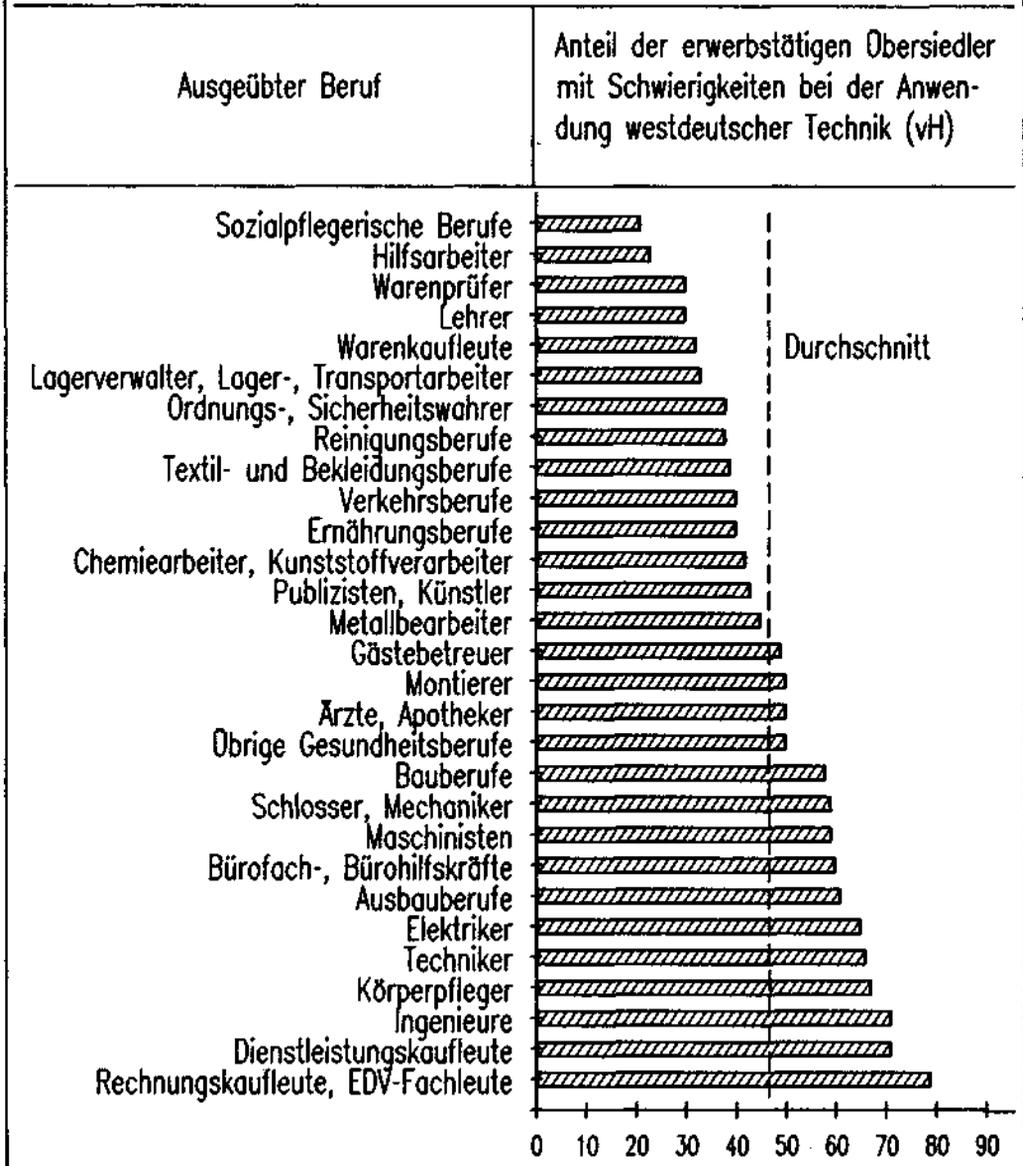
Eine Untergliederung nach Berufsgruppen zeigt eine Zunahme der Schwierigkeiten mit dem Grad der Technisierung (Schaubild 1). Der Rückstand der DDR in der Produktionstechnik findet beispielsweise seinen Niederschlag darin, daß EDV-Fachleute zu 80 vH Einarbeitungsprobleme zu überwinden hatten, während es in der Sozialpflege nur 20 vH waren. Tendenziell waren die Schwierigkeiten bei Industriebberufen größer als bei Dienstleistungsberufen und bei hochqualifizierten Berufen größer als bei Berufen mit geringeren Qualifikationsanforderungen. Das IAB kommt anhand von Strukturvergleichen zwischen der Gruppe der befragten Übersiedler und den Berufstätigen in der DDR insgesamt zu dem Schluß, daß die Berufsausbildung der Übersiedler durchaus als repräsentativ gelten kann. Demnach dürfte auf die DDR ein erheblicher Qualifizierungsbedarf zukommen, wenn es zu einer durchgreifenden Modernisierung der Produktion kommt.

Für manche Arbeitskräfte aus der DDR wird es jedoch nicht ausreichend sein, sich innerhalb ihrer bisherigen Tätigkeitsfelder mit westlichen Technologien vertraut zu machen. Im Zuge

<sup>5</sup> Vgl. Hans Hofbauer, "Die berufliche Eingliederung von Übersiedlern aus der DDR und Berlin (Ost)". Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Vol. 18, 1985, H. 3, S. 340-355.

Schaubild 1

## Zur beruflichen Integration von Obersiedlern aus der DDR nach Berufsgruppen 1984/85<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Ergebnisse einer Befragung von 1809 erwerbstätigen Obersiedlern. Die Anteilswerte beziehen sich jeweils auf die insgesamt befragten erwerbstätigen Obersiedler in den entsprechenden Kategorien.



Tabelle 5 – Erwerbstätige nach Sektoren in der DDR und der Bundesrepublik 1970, 1980 und 1989 (Anteile in vH)

Sektor	DDR			Bundesrepublik		
	1970	1980	1988	1970	1980	1988
Primärer <sup>1</sup> .....	12,8	10,7	10,8	8,5	5,2	3,9
Sekundärer <sup>2</sup> .....	48,9	48,3	47,1	48,9	43,4	39,6
Tertiärer <sup>3</sup> .....	38,3	41,0	39,6	42,6	51,4	56,5

<sup>1</sup> Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei. – <sup>2</sup> Produzierendes Gewerbe (DDR: Industrie, Produzierendes Handwerk, Bauwirtschaft). – <sup>3</sup> Übrige Wirtschaftsbereiche.

Quelle: Staatliche Zentralverwaltung für Statistik, a.a.O. – Wirtschaft und Statistik, "Erwerbstätige 1970 bis 1989". H. 4, Stuttgart 1990, S. 245-257. – Eigene Berechnungen.

des sektoralen Strukturwandels wird es auch zu vollständigen Berufswechslern kommen müssen. Oft erwähnt werden in diesem Zusammenhang der Braunkohlenbergbau und die chemische Grundstoffindustrie, denen kaum Überlebenschancen eingeräumt werden. Aber auch in anderen Branchen wird der Zwang zur Struktur Anpassung groß sein.

A priori läßt sich kaum abschätzen, welche Branchen es genau sind, die schrumpfen müssen, und wo der neue Expansionspielraum liegt. Die optimale Wirtschaftsstruktur für die DDR muß sich letztlich im Marktprozeß herauskristallisieren. Eindeutig erkennbar ist jedoch, daß es in der DDR in den vergangenen zwanzig Jahren kaum Strukturwandel gegeben hat. Im Jahre 1970 war die sektorale Beschäftigtenstruktur in der DDR noch recht ähnlich zu der Struktur in der Bundesrepublik, doch während es in der Bundesrepublik bis 1989 zu einer kräftigen Expansion des tertiären Sektors zu Lasten des primären und sekundären Sektors gekommen ist, sind die Sektoranteile in der DDR fast konstant geblieben (Tabelle 5). Es kann vermutet werden, daß in der DDR ein erheblicher Bedarf an sektoralem Strukturwandel aufgestaut ist, der mit der Integration in ein marktwirtschaftliches System rasch abgebaut werden wird. Insgesamt besteht also in zweierlei Hinsicht ein Bedarf an Qualifizierungsmaßnahmen für DDR-Arbeitskräfte:

- Innerhalb der vorhandenen Wirtschaftsstrukturen geht es darum, die fehlenden Erfahrungen im Umgang mit modernen Produktionstechnologien zu vermitteln. Dafür wird eine Fortbildung innerhalb der erlernten Berufe nötig sein, entweder durch außerbetriebliche Schulungen oder durch "training on the job".
- Zur Bewältigung des sektoralen Strukturwandels wird es zumindest teilweise nötig sein, vorhandenes Berufswissen durch neues Wissen zu ersetzen. Dafür werden die betroffenen Arbeitskräfte ihre bisherigen Betriebe verlassen müssen, um in überbetrieblichen Programmen oder beim neuen Arbeitgeber umgeschult und eingearbeitet zu werden.

Ein wirkungsvolles Qualifizierungsprogramm für die DDR muß also sowohl die Möglichkeiten der betrieblichen als auch der außerbetrieblichen Berufsbildung umfassen.

### Ansätze für eine Qualifizierungsförderung

#### *Kapitalmarktversagen im Bildungsbereich*

Im Zuge der Verhandlungen zum Staatsvertrag zwischen der DDR und der Bundesrepublik ist bereits ein ganzes Bündel von strukturpolitischen Programmen für die DDR-Wirtschaft vorgeschlagen oder auch schon beschlossen worden. Insgesamt sollen für den von Bund und

Ländern gemeinsam finanzierten Fonds "Deutsche Einheit" 115 Mrd. DM zur Verfügung gestellt werden. Die Schwerpunkte der vorgesehenen Maßnahmen liegen beim Ausbau der Infrastruktur, der Gewährung von Zulagen für Ausrüstungsinvestitionen, der Bereitstellung von zinsgünstigen Krediten für Mittelstand und Existenzgründungen sowie der Anschubfinanzierung für die Sozialversicherung. Für Qualifizierungsmaßnahmen am Arbeitsmarkt ist dagegen nur ein vergleichsweise geringer Betrag vorgesehen, und zwar in Form einer Starthilfe von 80 Mill. DM für die Schaffung freier Bildungsträger.

Dabei wäre die staatliche Förderung von Investitionen in Humankapital aus ordnungspolitischer Sicht der Förderung von Sachinvestitionen eindeutig vorzuziehen. Rentable Investitionsprojekte rechnen sich für private Kapitalgeber auch ohne Subventionen, und unrentable Projekte sind auch gesamtwirtschaftlich nicht sinnvoll. Der Kapitaltransfer wird reibungslos funktionieren, wenn erst einmal die rechtlichen Rahmenbedingungen geschaffen sind, die den Kapitalgebern die nötigen Sicherheiten gewähren.

Genau an diesen Sicherheiten fehlt es jedoch bei Investitionen in Humankapital. Investitionen in die Ausbildung von Arbeitskräften lassen sich nicht durch Grundpfandrechte oder ähnliches absichern. Wer in sein eigenes Humankapital investieren will, kann sich die dafür nötigen Mittel in der Regel nicht am Kapitalmarkt beschaffen, da er dem Geldgeber keine Garantien dafür geben kann, daß das Geld zurückgezahlt wird. Aufgrund dieses "Kapitalmarktversagens" ist es auch im ordnungspolitischen Rahmen einer Marktwirtschaft eine Aufgabe des Staates, die Ausbildung finanziell zu unterstützen.<sup>6</sup>

#### *Zur Bedeutung der betrieblichen Fortbildung*

Ein Qualifizierungsprogramm für DDR-Arbeitskräfte muß so zugeschnitten sein, daß es den unterschiedlichen Schwierigkeiten der verschiedenen Personengruppen am Arbeitsmarkt Rechnung trägt. Es würde wenig Sinn machen, Einarbeitungsbeihilfen für Tätigkeiten in strukturschwachen Krisenbranchen anzubieten oder komplette Umschulungsprogramme aufzulegen für Arbeitskräfte, die auch in ihrem bisherigen Beruf gute Beschäftigungschancen haben. Da die Arbeitsmarktprobleme vermutlich recht unterschiedlich sind, muß auch die staatliche Förderung entsprechend differenziert ausgestaltet werden.

Hinweise auf die Schwerpunkte des Qualifizierungsbedarfs können wiederum die Erfahrungen mit der Integration von Übersiedlern in den westdeutschen Arbeitsmarkt liefern. Im Zeitraum von Januar bis Mai 1990 sind insgesamt rund 32 000 Übersiedler in von der Bundesanstalt für Arbeit finanzierte Qualifizierungsmaßnahmen eingetreten. Mehr als die Hälfte von ihnen nahm an Einarbeitungsmaßnahmen teil und nur 3,5 vH an Umschulungsprogrammen (Tabelle 6).

Die Verteilung auf unterschiedliche Qualifizierungsmaßnahmen spiegelt natürlich nicht nur die Nachfrage der Übersiedler wider, sondern hängt auch davon ab, welche Angebote die Arbeitsverwaltung bereitstellt. Aufschlußreich ist hier der Vergleich zur Struktur der Eintritte in Qualifizierungsmaßnahmen insgesamt. Rund drei Viertel aller geförderten Personen nehmen an Fortbildungsmaßnahmen teil, und der Anteil der Teilnehmer an Umschulungskursen liegt insgesamt immerhin bei knapp 10 vH. In diesen beiden Bereichen

<sup>6</sup>Vgl. Milton Friedman, "The Role of Government in Education". In: Robert A. Solo (Ed.), *Economics and the Public Interest*. New Brunswick 1955, S. 123-144. Friedman verdeutlicht das Grundproblem auf drastische Weise: Er argumentiert, daß die privatwirtschaftlichen Anreize zur Investition in Humankapital nur in einem System der Sklaverei gesamtwirtschaftlich optimal seien, da dem Kapitalgeber nur dort das Eigentumsrecht an dem von ihm finanzierten Humankapital zusteht. Da die Gesellschaft (aus guten Gründen) Sklaverei ablehne, müsse sie das aus dieser Entscheidung resultierende Kapitalmarktversagen durch staatliche Kompensationszahlungen ausgleichen.

Tabelle 6 - Eintritte in Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung in der Bundesrepublik Deutschland von Januar bis Mai 1990

	Insgesamt		Übersiedler	
	absolut	vH	absolut	vH
Eintritte insgesamt .....	235 000	100,0	32 017	100,0
davon:				
Fortbildung .....	180 000	76,6	13 352	41,7
Umschulung .....	22 000	9,4	1 122	3,5
Einarbeitung .....	33 000	14,0	17 543	54,8

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsmarkt in Zahlen. Aussiedler, Übersiedler im Mai 1990. Nürnberg 1990. - Eigene Berechnungen.

sind Übersiedler deutlich unterrepräsentiert, bei der Einarbeitung dagegen überrepräsentiert.

Diese Strukturangaben sind sicherlich nicht ohne weiteres übertragbar auf den Qualifizierungsbedarf aller Arbeitskräfte aus der DDR, doch sie verdeutlichen zumindest, daß gerade die berufliche Einarbeitung besonders wichtig sein dürfte. In die gleiche Richtung weisen die oben dargestellten Ergebnisse, nach denen Arbeitskräfte aus der DDR vor allem im Umgang mit westlichen Technologien Schwierigkeiten haben. Es ist daher naheliegend, betrieblichen Fortbildungsmaßnahmen einen hohen Stellenwert bei der Ausgestaltung eines Qualifizierungsprogramms für die DDR einzuräumen.

Genau bei diesem "training on the job" setzt ein Vorschlag an, der unlängst von westdeutscher Arbeitgeberseite vorgelegt worden ist: Danach sollen überzählige Arbeitskräfte in DDR-Betrieben nicht entlassen, sondern mit 70 vH ihres bisherigen Einkommens weiterbeschäftigt werden. Dieser reduzierte Lohn wird - so der Arbeitgebervorschlag - den Betrieben von der Arbeitsverwaltung erstattet.

Der Vorzug dieses Modells liegt darin, daß ein Abgleiten in die Arbeitslosigkeit von vornherein vermieden werden würde und daß er Möglichkeiten für eine Qualifizierung "vor Ort" eröffnet. Dem stehen allerdings einige gravierende Nachteile gegenüber:

- Erstens dürfte ein Mißbrauch kaum auszuschließen sein. Für die Betriebe wären die Anreize groß, sämtliche Mitarbeiter als überzählig zu deklarieren und damit einen Großteil der Arbeitskosten auf die staatliche Arbeitsverwaltung abzuwälzen. Die Grenzen der Finanzierbarkeit wären schnell erreicht.
- Zweitens würde eine Bindung der Arbeitskräfte an ihre bisherigen Betriebe die Wirtschaftsstruktur der DDR zementieren. Die notwendige Strukturanpassung würde vollständig blockiert.
- Drittens würden auch solche Betriebe von den Zahlungen der Arbeitsverwaltung profitieren, die nicht in der Lage sind, ihren Mitarbeitern neue Qualifikationen zu vermitteln. Für die betreffenden Arbeitskräfte wären die Anpassungsprobleme nicht gelöst, sondern nur vertagt.

All diese Vorbehalte gelten vom Grundsatz her auch für die Regelung des von der DDR-Regierung vorgelegten Arbeitsförderungsgesetzes (AFG), nach der die Gewährung von Kurzarbeitergeld recht großzügig gehandhabt werden soll. Nach dem AFG der Bundesrepublik (63 Abs. 1 AFG) wird Kurzarbeitergeld grundsätzlich nur zur Überbrückung eines "vorübergehenden Arbeitsausfalls" gezahlt. Von dieser Bedingung soll bei dem für die DDR

vorgesehenen AFG abgesehen werden, und zwar für eine Übergangsphase, die immerhin bis Ende 1995 ausgedehnt werden kann.<sup>7</sup> Problematisch wäre eine derartige Regelung vor allem deshalb, weil sie die Arbeitskräfte zwingen würde, in ihrem bisherigen Betrieb zu bleiben, wenn sie den Anspruch auf Kurzarbeitergeld nicht verlieren wollen ( 65 Abs. 1 AFG). Die DDR-Wirtschaft braucht jedoch nicht eine Zementierung ihrer Wirtschaftsstruktur, sondern im Gegenteil eine möglichst rasche Umsetzung von Arbeitskräften in Bereiche mit hoher Produktivität.

Mit großangelegten staatlichen Umschulungsprogrammen sind die Probleme allerdings auch nicht zu lösen. Die Schwierigkeiten liegen hier vor allem darin, daß die Träger der Umschulungseinrichtungen förderungswürdige Ausbildungsinhalte vorab identifizieren und geeignete Teilnehmer auswählen müßten. Da weder die staatliche Arbeitsverwaltung noch andere zentrale Instanzen über das dazu nötige Planungswissen verfügen, wären bürokratische Fehlentwicklungen von Ausbildungsinvestitionen kaum zu vermeiden. Zudem bliebe bei der rein außerbetrieblichen Umschulung das Potential für ein "training on the job" ungenutzt.

Wenn auch am Arbeitsmarkt der Übergang von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft gelingen soll, muß der Ausgangspunkt der Arbeitsmarktpolitik sein, daß die von Arbeitslosigkeit bedrohten Personen am besten einschätzen können, an welchen Qualifikationen es ihnen mangelt und wo speziell für sie die größten Zukunftschancen liegen. Bürokratische Fehlsteuerungen lassen sich am ehesten vermeiden, wenn man die Arbeitskräfte selbst entscheiden läßt, ob eine Ausbildungsinvestition im konkreten Einzelfall nötig ist und welche Art von Fortbildungsmaßnahmen sie in Anspruch nehmen wollen.

#### *Qualifizierungsgutscheine als Alternative*

Ein geeignetes Verfahren dafür ist die Ausgabe von Qualifizierungsgutscheinen an DDR-Arbeitskräfte. Mit diesen Gutscheinen kann die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen bezahlt werden, und die Träger der Qualifizierungseinrichtung bekommen den Gegenwert von der Arbeitsverwaltung erstattet. Eine direkte Finanzierung der Träger durch den Staat wäre dann entbehrlich.<sup>8</sup>

Um die Möglichkeiten des "training on the job" einzubeziehen, sollten die Qualifizierungsgutscheine auch für betriebliche Einarbeitungs- und Fortbildungsmaßnahmen einsetzbar sein, und zwar nicht nur beim bisherigen Arbeitgeber, sondern auch in einem beliebigen anderen Betrieb. Den Gutscheininhabern stünden damit vielfältige Optionen offen, unter den verschiedenen staatlichen und privaten Berufsbildungseinrichtungen sowie den Qualifizierungsangeboten der Betriebe dasjenige Angebot auszuwählen, das ihren Neigungen und Fähigkeiten entspricht.

<sup>7</sup> Abweichend vom bundesdeutschen AFG kann nach dem "verkürzten" AFG für die DDR bis Ende Juni 1991 "zur Vermeidung von Entlassungen Kurzarbeitergeld Arbeitnehmern auch für Arbeitsausfall gewährt werden, der auf betrieblichen Strukturveränderungen oder betriebsorganisatorischen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Schaffung einer Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion mit der Bundesrepublik Deutschland beruht" ( 63 Abs. 4 AFG). "Bis zum 31. Dezember 1995 wird Kurzarbeitergeld auch an Arbeitnehmer gewährt, die zur Vermeidung von anzeigepflichtigen Entlassungen ... in einer betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit zusammengefaßt sind, wenn der Arbeitsausfall auf einer schwerwiegenden Verschlechterung der Lage des Wirtschaftszweiges beruht und der hiervon betroffene Arbeitsmarkt außergewöhnliche Verhältnisse aufweist" ( 63 Abs. 4 AFG).

<sup>8</sup> Dies Voucher-Modell geht ursprünglich zurück auf Friedman, a.a.O. Für den Bereich der Schulbildung ist es unlängst wieder in Großbritannien diskutiert worden. Für einen Überblick vgl. Economic Affairs, Vol. 7, Nr. 4, April/Mai 1987. Vgl. auch Carl-Christian von Weizsäcker, "Bildung". In: Herbert Giersch (Hrsg.), Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik. Stuttgart 1983, S. 199-205; Klaus-Dieter Schmidt, Arbeitsmarkt und Bildungspolitik. Kieler Studien, 187, Tübingen 1984.

Dabei kann es durchaus sinnvoll sein, die Arbeitnehmer durch die Arbeitsverwaltung zu beraten. Auch die westdeutschen Kammern und Verbände könnten einen Beitrag dazu leisten, das Wissen in der DDR über aussichtsreiche und weniger aussichtsreiche Fortbildungsziele zu verbessern. Gerade in der ersten Zeit der Übergangsphase ist die Unsicherheit unter den DDR-Arbeitskräften groß; jede Möglichkeit, Informationsdefizite abzubauen, sollte genutzt werden. Diese Beratung kann die individuellen Entscheidungen der Betroffenen jedoch nur erleichtern, nicht ersetzen.

Für die Anbieter von Qualifizierungsmaßnahmen würde dieses Modell bedeuten, daß sie sich im Wettbewerb untereinander um den Erhalt von Qualifizierungsgutscheinen bemühen müßten. Damit würden nur solche Qualifizierungsprogramme am Markt bestehen können, für die tatsächlich ein Bedarf vorhanden ist und die vom Preis-Leistungs-Verhältnis her attraktiv sind. Auch für die Betriebe – und zwar sowohl für DDR-Betriebe als auch für potentielle Investoren aus dem Westen – würden die Anreize erhöht, Einarbeitungs- und Fortbildungsmaßnahmen anzubieten, da ihnen diese Investitionen in Humankapital zumindest teilweise von der Arbeitsverwaltung erstattet würden.

Wenn die Qualifizierungsgutscheine den Arbeitskräften völlig kostenlos zur Verfügung gestellt würden, wäre allerdings nicht auszuschließen, daß Fortbildungsmaßnahmen auch von jenen in Anspruch genommen werden, die gar keine zusätzliche Ausbildung benötigen. Theoretisch ausgedrückt: Wenn die aus dem Kapitalmarktversagen resultierende Unterinvestition in Humankapital dadurch kompensiert wird, daß der Staat die gesamten Ausbildungskosten übernimmt, ist eine Überinvestition in Humankapital die unausweichliche Folge. Mit bürokratischen Kontrollen der Anspruchsberechtigung und der förderungswürdigen Ausbildungsinhalte ist dieses Problem nicht zu lösen, denn dann könnte man gleich zur staatlichen Qualifizierungsförderung herkömmlicher Prägung zurückkehren.

Um das Eigeninteresse der Geförderten an der optimalen Verwendung der Qualifizierungsgutscheine zu wecken, ist es unerlässlich, eine zumindest teilweise Rückzahlungspflicht vorzusehen. Für die Arbeitskräfte ergibt sich damit folgendes Kalkül: Die Qualifizierungsgutscheine werden in Anspruch genommen, wenn der Gegenwartswert der künftigen Einkünfte mit höherer Qualifizierung abzüglich der Rückzahlungsverpflichtungen und der eigenen Finanzierungsbeiträge zur Berufsbildung höher ist als der Gegenwartswert der künftigen Einkünfte ohne Qualifizierungsmaßnahmen.

Diese Differenz fällt um so höher aus, je größere Einkommenssteigerungen nach Abschluß der Qualifizierungsmaßnahmen zu erwarten sind, je preiswerter das angebotene Qualifizierungsprogramm ist und je jünger die Arbeitskraft ist, d.h. je länger der noch vor ihr liegende Lebensabschnitt mit Erwerbstätigkeit ist.<sup>9</sup> Es ist also damit zu rechnen, daß die Qualifizierungsgutscheine vor allem von jenen Arbeitskräften in Anspruch genommen werden, bei denen mit vergleichsweise geringen Mitteln starke Qualifizierungsverbesserungen erreichbar sind und die noch eine lange Phase zur Amortisierung des zusätzlich akkumulierten Humankapitals vor sich haben. Mit anderen Worten, knappe Mittel zur Qualifizierungsförderung werden dorthin gelenkt, wo sie den höchsten Ertrag bringen.

Nun ist wohl kaum zu erwarten, daß bei allen Ausbildungsentscheidungen von Individuen eine derart ausgefeilte Zinseszinsrechnung durchgeführt wird. Doch darauf kommt es auch gar nicht an. Entscheidend ist vielmehr, daß bei dem Modell der Qualifizierungsgutscheine

<sup>9</sup> Daß es für jüngere Arbeitskräfte lohnender ist als für ältere, in die Ausbildung zu investieren, wurde bereits in dem bekannten "schooling model" von Mincer gezeigt. Vgl. Jacob Mincer, *Schooling, Experience, and Earnings*. New York 1974.

die Verteilung der staatlichen Fördermittel auf die verschiedenen Personen und Qualifizierungsmaßnahmen das Ergebnis eines dezentralen Entscheidungsprozesses ist, in den sämtliche "vor Ort" verfügbaren Informationen Eingang finden. Die Grundsatzentscheidung für die Marktwirtschaft beruht letztlich auf der Überzeugung, daß solche Entscheidungsprozesse jeglicher zentraler Planung überlegen sind.<sup>10</sup>

### Ausblick

Das Kernproblem am Arbeitsmarkt der DDR ist die sich öffnende Schere zwischen Reallohn und Produktivität. Der zu erwartende Lohnanstieg ist letztlich das Resultat der Grenzöffnung, denn wo die Faktormobilität hoch ist, können gravierende Differenzen in der Faktorentlohnung keinen Bestand haben. Auf mittlere und längere Sicht sind die Perspektiven günstig, daß der Produktivitätsanstieg damit Schritt hält, doch in der Übergangsphase droht der DDR eine kräftig steigende Arbeitslosigkeit.

Die Wiedereingliederung freigesetzter Arbeitskräfte ins Erwerbsleben dürfte vor allem dadurch erschwert werden, daß sich gerade im Übergang von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft die Tätigkeitsprofile auf den Arbeitsplätzen rasch wandeln werden. Die Erfahrungen mit der Integration von Übersiedlern in den westdeutschen Arbeitsmarkt haben gezeigt, daß Arbeitskräfte aus der DDR oftmals Probleme im Umgang mit westlicher Technologie haben. Wenn es zu einer durchgreifenden Modernisierung der Produktion in der DDR kommt, werden die Arbeitskräfte sich rasch umstellen und neue Qualifikationen erwerben müssen. Wer jetzt in die Arbeitslosigkeit abgleitet, dürfte es später schwer haben, den Anschluß wiederzufinden. Es könnte eine neue Problemgruppe von Arbeitslosen entstehen, deren Qualifikationsdefizite um so größer werden, je länger die Arbeitslosigkeit andauert. Damit besteht die Gefahr, daß aus kurzfristigen Übergangsproblemen langfristige Arbeitsmarktprobleme werden.<sup>11</sup>

Die DDR-Regierung beabsichtigt, dem drohenden Anstieg der Arbeitslosigkeit durch eine großzügige Gewährung von Kurzarbeitergeld entgegenzuwirken. Nach dem "verkürzten" Arbeitsförderungsgesetz, das für eine Übergangsphase in der DDR gelten soll, ist der Bezug von Kurzarbeitergeld auch dann möglich, wenn es sich nicht um einen vorübergehenden Arbeitsausfall handelt. Diese Regelung soll zunächst bis zum 30. Juni 1991 gelten, kann aber bis zum 31. Dezember 1995 ausgedehnt werden. Eine Bekämpfung der Arbeitslosigkeit mit dem Instrument des Kurzarbeitergeldes ist vor allem deshalb problematisch, weil sie die Arbeitskräfte zwingen würde, in ihrem bisherigen Betrieb zu bleiben, wenn sie den Anspruch auf Kurzarbeitergeld nicht verlieren wollen.

Mit derartigen strukturkonservierenden Maßnahmen lassen sich die Probleme nicht lösen. Viele Berufstätige werden den Betrieb oder den Beruf wechseln müssen, um marktgerechte neue Qualifikationen zu erwerben. Eine Ursachentherapie muß direkt bei den Arbeitskräf-

<sup>10</sup> Für eine formale Darstellung, wie bei marktwirtschaftlichen Entscheidungsprozessen die Informationen aller Marktteilnehmer zum Erreichen einer optimalen Allokation genutzt werden, vgl. Sanford J. Grossman, "Rational Expectations and the Informational Role of Prices". In: Robert J. Barro (ed.), *Modern Business Cycle Theory*. Oxford 1989, S. 128-152.

<sup>11</sup> In der Arbeitsmarkttheorie wird die Entstehung struktureller aus konjunktureller Arbeitslosigkeit als Hysterese bezeichnet. Vgl. Oliver Blanchard, Lawrence Summers, *Hysteresis and the European Unemployment Problems*. NBER Macroeconomics Annual, Cambridge 1986. Begründet wird die Hysterese in erster Linie damit, daß die Arbeitskräfte während der Arbeitslosigkeit einen Teil ihrer beruflichen und sozialen Qualifikationen verlieren. Im Fall der DDR kommt hinzu, daß sich die Qualifizierungsanforderungen der Arbeitsnachfrage gravierend ändern.

ten ansetzen, und zwar auf eine Weise, die dem differenzierten Qualifizierungsbedarf der unterschiedlichen Tätigkeitsbereiche und Personengruppen Rechnung trägt. Welche Qualifizierungsmaßnahmen im konkreten Einzelfall sinnvoll sind, dürften die betroffenen Arbeitskräfte selbst am besten abschätzen können. Wenn sie im Rahmen eines Qualifizierungsprogramms für die DDR mit Gutscheinen ausgestattet werden, die sie für Fortbildungsmaßnahmen nach eigener Wahl einsetzen können, lassen sich bürokratische Fehlsteuerungen von Ausbildungsinvestitionen am ehesten vermeiden. So werden persönliche Fähigkeiten und Neigungen am besten zur Geltung gebracht, und der Wettbewerb unter den verschiedenen Bildungseinrichtungen wird gestärkt. Wenn diese Qualifizierungsgutscheine auch für die betriebliche Aus- und Weiterbildung verwendet werden dürfen, läßt sich zugleich das Potential für ein "training on the job" nutzen, ohne daß der Strukturwandel behindert wird.