ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Siebert, Horst; Klodt, Henning

Working Paper — Digitized Version

Qualifizierungsgutscheine: Eintrittskarten in den Arbeitsmarkt

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 175

Provided in Cooperation with:
Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Siebert, Horst; Klodt, Henning (1991) : Qualifizierungsgutscheine: Eintrittskarten in den Arbeitsmarkt, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 175, ISBN 3894560142, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/421

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

KIELER DISKUSSIONSBEITRÄGE

KIEL DISCUSSION PAPERS

175

Qualifizierungsgutscheine: Eintrittskarten in den Arbeitsmarkt

von Horst Siebert und Henning Klodt

AUS DEM INHALT

- Mit einem System von Qualifizierungsgutscheinen kann dem Anstieg der Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern wirksam begegnet und dem einzelnen der Weg in die Marktwirtschaft erleichtert werden. Eine Förderung der Qualifikation ostdeutscher Arbeitskräfte setzt unmittelbar bei den Ursachen der Arbeitsmarktprobleme — der Kluft zwischen Reallöhnen und Produktivität — an und trägt dazu bei, die Anpassungskrise schneller und leichter zu überwinden.
- Der Vorschlag lautet, ostdeutschen Arbeitnehmern, die seit mindestens vier Wochen arbeitslos sind, nicht übertragbare Gutscheine auszuhändigen, die bei einem beliebigen Unternehmen, auch bei Qualifizierungsgesellschaften, eingereicht werden können — nur nicht beim alten Arbeitgeber. Die Empfänger erhalten den Gegenwert der Gutscheine vom Staat erstattet, wenn nachgewiesen wird, daß mit dem betreffenden Arbeitslosen ein Arbeits- oder Ausbildungsvertrag geschlossen wurde.
- Das Gutscheinsystem zielt primär auf die Förderung des "training on the job" in der betrieblichen Praxis. Dahinter steht die These, daß die Qualifikationsdefizite ostdeutscher Arbeitskräfte am ehesten auf Arbeitsplätzen behoben werden können, die dem marktwirtschaftlichen Wettbewerb ausgesetzt sind, nicht dagegen auf der Schulbank oder mit marktfernen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.
- Weder ein System allgemeiner Lohnsubventionen noch der Aufbau von Qualifizierungsgesellschaften im Rahmen von staatlichen Arbeitsförderungsprogrammen sind eine sinnvolle Alternative zum Gutscheinsystem. Lohnsubventionen bremsen den Strukturwandel, und Qualifizierungsgesellschaften fehlt der unmittelbare Kontakt zu den Anforderungen des Marktes. Auch aus fiskalischen Gesichtspunkten ist das Gutscheinsystem eindeutig überlegen.
- Die Gutscheine sollten an die Stelle der Kurzarbeitsregelung für die neuen Bundesländer treten, die zum Jahresende 1991 ausläuft. Darüber hinaus sollten die implizierten Erhaltungssubventionen der Treuhand möglichst rasch abgebaut werden, um nicht länger knappe öffentliche Mittel in der Konservierung des Alten zu binden und den Weg zum Aufbau des Neuen freizumachen.
- Beim Gutscheinsystem entscheidet der einzelne Arbeitnehmer selbst, wie und wo er sich qualifizieren will. Da es um seine eigene berufliche Zukunft geht, kann ihm diese Entscheidung auch niemand abnehmen, insbesondere nicht der Staat.

INSTITUT FÜR WELTWIRTSCHAFT KIEL · SEPTEMBER 1991

ISSN 0455-0420

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung 3

II. Die Situation auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt 4

III. Strukturkonservierung durch Lohnsubventionen 6

IV. Qualifizierung durch "training on the job" 8

V. Das Modell der Qualifizierungsgutscheine 11

1. Ein Vorschlag zur konkreten Ausgestaltung 11
2. Ausschluß von Mißbrauch 12
3. Gutscheine und Lohnsubventionen im Vergleich 14
4. Gutscheine und Qualifizierungsgesellschaften 17

VI. Die Eigenverantwortung des einzelnen 19

Literaturverzeichnis 21

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Siebert, Horst:
Qualifizierungsgutscheine: Eintrittskarten in den Arbeitsmarkt / von Horst Siebert und Henning Klodt. Institut für Weltwirtschaft. - Kiel : Inst. für Weltwirtschaft, 1991
(Kieler Diskussionsbeiträge; 175)
ISBN 3-89456-014-2
NE: Klodt, Henning:; GT

©
Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel
Postfach 43 09, D-2300 Kiel 1
Alle Rechte vorbehalten
Ohne ausdrückliche Genehmigung ist es auch nicht
gestattet, den Band oder Teile daraus
auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen
Printed in Germany
ISSN 0455 - 0420

I. Einleitung

Seit Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion ist über ein Jahr vergangen, doch der Streit um den richtigen Kurs in der Wirtschaftsförderung für die neuen Bundesländer hält an. Die Bundesregierung setzt im wesentlichen auf das Bündel aus Investitionsfördermaßnahmen, impliziten Erhaltungssubventionen durch die Treuhand und dem Instrumentarium des Arbeitsförderungsgesetzes. In der öffentlichen Diskussion ist dagegen - ausgelöst durch die Akerlof-Studie - der Vorschlag allgemeiner Lohnsubventionen immer stärker ins Blickfeld gerückt. [1]

Die Schwachpunkte der gegenwärtigen Förderpolitik sind offenkundig: die Investitionsförderung verzerrt die Faktoreinsatzrelationen zugunsten sachkapitalintensiver Produktionen, die Bürgschaften und Liquiditätshilfen der Treuhand behindern den Strukturwandel, und die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen kaschieren das wahre Ausmaß der Unterbeschäftigung. Doch all diese Einwände, so die Kritiker, lassen sich im Kern ebenso gegen Lohnsubventionen geltend machen. Auch sie verzerren die Faktoreinsatzrelationen (zugunsten arbeitsintensiver Produktionen), ermöglichen strukturschwachen Betrieben das Überleben und verdecken die unzureichende Rentabilität der geschützten Arbeitsplätze. Außerdem ist die Gefahr groß, daß der staatliche Zuschuß zu den Arbeitskosten in Form höherer Löhne wieder aufgezehrt wird, so daß es gar nicht erst zu einer Kostenentlastung bei den Unternehmen kommt. Die gegenwärtigen Fördermaßnahmen durch Lohnsubventionen ersetzen, hieße, so der durchgängige Tenor, den Teufel mit dem Beelzebub austreiben. [2]

In diesem Beitrag wird die Ansicht vertreten, daß die Einführung eines Systems von Qualifizierungsgutscheinen einen Ausweg aus dem Dilemma darstellen könnte. Dieser Vorschlag, der seit März 1990 wiederholt öffentlich zur Diskussion gestellt worden ist, [3] könnte den ostdeutschen Arbeitsmarkt auf eine Weise ent-

---

1 Akerlof et al. [1991] waren nicht die ersten, die Lohnsubventionen für die ostdeutsche Wirtschaft vorgeschlagen haben. Ihr Beitrag hat jedoch die Diskussion in der breiten Öffentlichkeit stark stimuliert. Als weitere Beiträge, in denen Lohnsubventionen favorisiert werden, sind zu nennen: Schmieding [1990]; Engels [1991]; Kantzenbach [1991]; OECD [1991].

2 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft [1991]; Bundesministerium für Wirtschaft [1991]; Deutsche Bundesbank [1991]; Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung [1991].

3 Vgl. Klodt [1990a; 1990b; 1991] Siebert [1991b; 1991c].

lasten, die den notwendigen Strukturwandel nicht nur nicht behindert, sondern sogar entscheidend voranbringt.

II. Die Situation auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt

Es mehren sich die Anzeichen, daß die Talfahrt der ostdeutschen Wirtschaft allmählich ihrem Ende zugeht. In der Bauwirtschaft treten bereits regional Kapazitätsengpässe auf; im Dienstleistungsgewerbe sowie in Handel und Handwerk ist es zu zahlreichen Existenzgründungen gekommen; und selbst in der Industrie, die den größten Teil der Anpassungslast zu tragen hat, geht die Produktion nicht mehr weiter zurück. Die gesamtwirtschaftliche Produktion hat sich im zweiten Quartal 1991 stabilisiert, und es ist wohl nur noch eine Frage von Monaten, bis die Veränderungsraten des ostdeutschen Beitrags zum Sozialprodukt wieder positiv werden. Da die Ausgangsbasis durch den tiefen Fall seit Vollzug der Wirtschafts- und Währungsunion auf ein Drittel zusammengeschmolzen ist, kann für das kommende Jahr sogar mit einer prozentualen Wachstumsrate für das ostdeutsche Sozialprodukt gerechnet werden, die den entsprechenden Wert für Westdeutschland weit übertrifft [vgl. Institut für Weltwirtschaft, 1991].

Eindeutig im Schatten dieser Entwicklung steht allerdings der ostdeutsche Arbeitsmarkt. Hier ist auf absehbare Zeit noch nicht mit einer Aufhellung der Lage zu rechnen; im Gegenteil, die ostdeutsche Arbeitslostenquote dürfte auch im nächsten Jahr weiter steigen. Zwar sind mit dem Auftragsboom im Bauwesen und der Gründungswelle im tertiären Sektor durchaus positive Beschäftigungseffekte verbunden, doch sie reichen bei weitem nicht aus, die massiven Freisetzungen insbesondere aus dem industriellen Sektor auch nur annähernd zu kompensieren. Auch aus der Landwirtschaft, die in der Vergangenheit beschäftigungsmäßig weit überdimensioniert war, ist mit weiteren Freisetzungen zu rechnen.[1]

Bezeichnend für die Situation in der Industrie ist der Beschäftigungsabbau bei der Privatisierung von Altbetrieben: Obwohl die Treuhand bereit ist, erhebliche Zugeständnisse beim Verkaufspreis zu machen, wenn das übernehmende Unternehmen Beschäftigungsgarantien für die mitübernommenen Arbeitskräfte abgibt, sind die Meldungen über erfolgreiche Privatisierungen zumeist von Meldungen begleitet, nach denen der Personalbestand auf die Hälfte oder gar noch

---

1 In Westdeutschland waren im Jahr 1989 lediglich 3,9 vH aller Erwerbstätigen in der Landwirtschaft beschäftigt, in Ostdeutschland dagegen 9,9 vH [Siebert, 1991a, S. 92].

weniger reduziert wird.[1] Nun ist eine rasche Privatisierung sicherlich der beste Weg, um möglichst viele der verbleibenden Arbeitsplätze rentabel zu machen und damit langfristig zu sichern. Doch die verdeckte Arbeitslosigkeit in den ehemals volkseigenen Betrieben wird dabei schonungslos offengelegt. Gegenwärtig zählen zu den der Treuhand unterstellten Betrieben immer noch 2,5 bis 3 Millionen Arbeitskräfte. Es ist zu vermuten, daß der Rationalisierungsbedarf in den Betrieben, für die sich bisher kein Käufer gefunden hat, eher höher ist als in jenen, die bereits privatisiert sind.[2]

Die Arbeitslosenquote in den neuen Bundesländern liegt gegenwärtig bei 12,1 vH. Einen scharfen Anstieg gab es im Juli des Jahres 1991, als die Zahl der registrierten Arbeitslosen erstmals die Millionengrenze überschritt. Die Steigerung gegenüber dem Vormonat um etwa 230 000 war aber durch einige Sonderfaktoren geprägt, die nicht in die Zukunft extrapoliert werden können. Am wichtigsten war sicherlich das Auslaufen der Rationalisierungsschutzabkommen in der Elektro- und Metallindustrie, das von vielen Betrieben dazu genutzt wurde, ihre in Kurzarbeit geschickten Arbeitskräfte endgültig zu entlassen.[3] Allerdings darf auch der Rückgang der Arbeitslosenzahlen von Juli auf August um 5400 nicht überbewertet werden, da gleichzeitig eine weit größere Zahl von Personen in staatliche Arbeitsförderungsmaßnahmen eingetreten ist. Allein im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen waren im August bereits 262 000 Arbeitnehmer beschäftigt, 52 000 mehr als im Juli.

Hinzu kommt die hohe Zahl von Kurzarbeitern, die immer noch bei rund 1,5 Millionen liegt; das sind 17 vH aller Erwerbspersonen. Bislang ist vorgesehen, die für die neuen Bundesländer gültige Sonderregelung der Kurzarbeit zum Jahresende 1991 auslaufen zu lassen.[4] Spätestens zu dem Zeitpunkt ist mit einem weiteren

---

1 Nach Auskunft der Treuhandanstalt bleiben im Durchschnitt bei Privatisierungen ohne vorherige Sanierung etwa 50 vH, mit Sanierung etwa 40 vH der Arbeitsplätze erhalten. Bei Liquidationen können durchschnittlich 25 vH der Arbeitsplätze gerettet werden.

2 Für eine Bestandsaufnahme und Bewertung der Privatisierungsarbeiten der Treuhand siehe Maurer et al. [1991].

3 Außerdem lief zu diesem Zeitpunkt für viele ehemalige Staatsangestellte die sogenannte Warteschleife aus.

4 Abweichend vom Arbeitsförderungsgesetz (AFG), wie es für die alten Bundesländer gilt, kann nach dem "verkürzten" AFG für die neuen Bundesländer bis Ende 1991 Kurzarbeitergeld auch für Arbeitsausfall gewährt werden, der nicht als vorübergehend anzusehen ist (§ 63 Abs. 5 des "verkürzten" AFG).

kräftigen Anstieg der offenen Arbeitslosigkeit zu rechnen. Es gibt also gute Gründe, darüber nachzudenken, mit welchen wirtschaftspolitischen Maßnahmen die Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern in Grenzen gehalten werden kann.

III. Strukturkonservierung durch Lohnsubventionen

In dem sowohl national als auch international stark beachteten Beitrag von Akerlof et al. [1991] werden die Vorteile von Lohnsubventionen anhand der folgenden Parabel erläutert: Ein Schaufelverkäufer möchte erreichen, daß sein Kunde ihm nicht nur eine Schaufel abkauft, sondern zugleich seinen arbeitslosen Neffen einstellt. Der Wert der Schaufel beträgt 100 Mark; der Neffe verlangt einen Lohn von ebenfalls 100 Mark; seine Arbeitsleistung ist aber nur 25 Mark wert. Wenn nun der Verkäufer seine Schaufel für 100 Mark anbietet, wird der Kunde (unter der Annahme der vollkommenen Konkurrenz auf dem Schaufelmarkt) zu keinen Zugeständnissen bereit sein, und der Neffe bleibt arbeitslos. Wenn der Onkel allerdings die Schaufel für 25 Mark anbietet und zugleich die Bedingung stellt, den Neffen zum geforderten Lohn einzustellen, kann der Kunde das Kuppelgeschäft akzeptieren, ohne einen Verlust zu erleiden. Onkel und Neffe zusammengenommen sind aber infolge des verbilligten Schaufelangebots (d.h. infolge der impliziten Lohnsubvention von 75 Mark) um 25 Mark reicher als zuvor.

Für Akerlof endet die Geschichte hier - für den Onkel dürfte sie weitergehen. Nach Ablauf der vereinbarten Beschäftigungsdauer wird der Neffe arbeitslos zurückkehren, und es wird eine weitere Schaufel zum Vorzugspreis verkauft werden müssen. Wenn der Schaufelvorrat zur Neige geht, wird der Onkel schließlich den Lohn seines Neffen offen subventionieren müssen, um ein erneutes Abgleiten in die Arbeitslosigkeit zu verhindern. Hat der Onkel gar mehrere Neffen, wird seine finanzielle Belastbarkeit schnell erschöpft sein.[1]

Akerlof hat offenbar einen anderen Fortgang vor Augen, denn er schlägt vor, nur im ersten Jahr eine allgemeine Lohnsubvention für ostdeutsche Arbeitskräfte in Höhe von 75 vH zu zahlen und diesen Satz mit zunehmender Ausgleichung des

---

[1] Die Neffen könnten natürlich aus ihrem eigenen Lohn eine Kompensation an den Onkel zahlen, um dessen Ruin abzuwenden. Doch wenn sie zu derartigen Einkommenszugeständnissen bereit sind, wäre es wohl für alle Beteiligten einfacher, den Lohn gleich auf 25 Mark festzusetzen und auf Subventionen zu verzichten. - Überdies erwähnt Akerlof nicht, daß der Onkel bei einem System allgemeiner Lohnsubvention auch jene Neffen finanziell unterstützen müßte, die gar nicht arbeitslos sind, sondern in einem festen Arbeitsverhältnis stehen.

Lohnniveaus zwischen Ost- und Westdeutschland schrittweise abzubauen. Er bezeichnet das von ihm vorgeschlagene System denn auch als "self-eliminating flexible employment bonus" (SEFEB). Zur Selbst-Eliminierung kommt es allerdings nur, wenn während der Laufzeit des Subventionsprogramms die Ursachen der Arbeitslosigkeit beseitigt werden, d.h. wenn die Produktivität so weit steigt, daß die Beschäftigung ostdeutscher Arbeitskräfte zu westdeutschen Löhnen und ohne Subventionen rentabel wird.

Um einen solchen Produktivitätsanstieg zu erreichen, sind drei Dinge erforderlich:

- Das wirtschaftliche Umfeld der Unternehmen muß zumindest annähernd westdeutschen Maßstäben entsprechen; dazu muß vor allem die Infrastruktur im Verkehrs- und Kommunikationsbereich modernisiert werden, und es muß eine leistungsfähige öffentliche Verwaltung aufgebaut werden.
- Die Produktpalette, die Produktionsstruktur und die Produktionsanlagen der Unternehmen müssen so umstrukturiert werden, daß sie zu den Anforderungen einer international offenen Marktwirtschaft passen.
- Die Qualifikation der Arbeitskräfte, für die in Kürze weitgehend die gleichen Tariflöhne wie in Westdeutschland gelten, muß ebenfalls westdeutsches Niveau erreichen.

Nur bei dem erstgenannten Punkt kann darauf vertraut werden, daß sich die Probleme quasi automatisch ohne eigenes Zutun der Unternehmen lösen werden. Hier ist der Staat gefordert, der die nötigen öffentlichen Investitionen zügig durchführen muß, um den ostdeutschen Standortnachteil rasch zu beseitigen. Bei den anderen beiden Punkten sind dagegen die Anpassungsleistungen auf der Unternehmensebene selbst zu erbringen, und zwar sowohl von der Unternehmensführung als auch von den Arbeitnehmern.

Das Kernproblem der Lohnsubventionen liegt nun darin, daß sie den Zwang zur Anpassung auf einzelwirtschaftlicher Ebene verringern. Solange die Lücke zwischen Lohn und Produktivität durch staatliche Subventionen abgedeckt wird, können auch unrentable Produktionen aufrechterhalten werden. Die in Westdeutschland gesammelten Erfahrungen mit der konservierenden Subventionspolitik zugunsten strukturschwacher Branchen zeigen, daß staatlicher Schutz regelmäßig dazu genutzt wird, nötige Strukturanpassungen hinauszuschieben. Auch zeitliche Befristungen der Subventionsprogramme nützen meist wenig, da die Unternehmen darauf vertrauen, daß die politischen Entscheidungsträger nach Ablauf der gesetzten Fristen vor der gleichen Situation stehen wie zu Beginn und deshalb erneut Sub-

ventionsprogramme auflegen werden.[1] Diejenigen Unternehmen, die heute nicht in der Lage sind, kostendeckend zu arbeiten, werden es vermutlich auch morgen nicht sein, wenn ihnen mit Lohnsubventionen der Zwang zum Strukturwandel abgenommen wird.

Auch den Arbeitnehmern würden Lohnsubventionen nur eine vorübergehende Entlastung bringen, die sie langfristig teuer zu stehen kommen könnte. Gerade in der heutigen Umbruchsituation werden die Weichen am Arbeitsmarkt neu gestellt. Nun kommt es darauf an, möglichst rasch die in einem marktwirtschaftlichen Umfeld geforderten Qualifikationen zu erwerben. Wer jetzt nicht den Absprung aus verkrusteten Strukturen schafft, dürfte es später um so schwerer haben, den Anschluß zu finden.

Die Akerlof-Studie verkennt, daß der Übergang von der Zentralplanwirtschaft zur Marktwirtschaft ein Transformationsproblem ist, das in weiten Bereichen einen völligen Neuaufbau der Wirtschaft, insbesondere der Industrie, erfordert. Für die Unternehmen der neuen Bundesländer war der Schritt in die Marktwirtschaft ein Schock, eine abrupte Veränderung in den wirtschaftlichen Bedingungen, die den Kapitalstock obsolet gemacht hat [Long, Siebert, 1991]. Daraus folgt die Notwendigkeit, den Kapitalstock neu aufzubauen. In analoger Weise wurde auch das Humankapital entwertet. Das Akerlof-Papier erfaßt dieses Schock- und Transformationsproblem nicht und analysiert die deutsche Vereinigung als eine komparativ-statische Allokationsverzerrung im Rahmen wohlfahrtsökonomischer Konzepte [Siebert, 1991a].

All dies spricht dafür, daß strukturerhaltende Maßnahmen kein geeignetes Mittel sind, die Anpassungskrise zu überwinden. Es geht eben nicht darum, nur die Übergangsphase zu überbrücken und die Zeit durchzustehen, bis sich die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen hinreichend verbessert haben. Durch Lohnsubventionen würden der Zwang zur einzelwirtschaftlichen Anpassung hinausgezögert und die Anpassungskrise unnötig verlängert.

IV. Qualifizierung durch "training on the job"

Das Qualifizierungsproblem ist gravierender, als es auf den ersten Blick scheint. Immerhin verfügen in Ostdeutschland rund 80 vH der Erwerbspersonen über eine

---

[1] Die mangelnde Glaubwürdigkeit einer Befristung von Subventionsprogrammen ist ein typischer Fall des Problems der sogenannten zeitlichen Inkonsistenz [Kydland, Prescott, 1977].

abgeschlossene Berufsausbildung, in Westdeutschland sind es nur gut 70 vH. Doch die erworbenen Qualifikationen passen oftmals eher zum alten System der zentralen Planwirtschaft als zum neuen der Marktwirtschaft.

Ein wichtiger Aspekt dabei ist, daß die Berufserfahrungen zumeist an einem veralteten Kapitalstock erworben wurden. Die Maschinen entsprachen nur selten dem westlichen Stand der Technik, und teilweise wurde auch mit völlig unterschiedlichen Werkstoffen gearbeitet. Ein Vergleich der Tätigkeitsmerkmale, der vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung für das Jahr 1988 durchgeführt wurde, weist für die Beschäftigten der ehemaligen DDR im Vergleich zur alten Bundesrepublik beispielsweise einen deutlich höheren Anteil manueller Tätigkeiten und einen geringeren Anteil maschineller Tätigkeiten aus [Dostal, 1990].

Ein weiterer Aspekt ist die vergleichsweise starke Spezialisierung im Berufsausbildungssystem. Die Ausbildung zum Meister beispielsweise, die nach der westdeutschen Handwerksordnung in der Regel eine fünfjährige Berufspraxis erfordert, erfolgte in der DDR innerhalb von zwei Jahren, wobei zehn Monate auf eine für alle Handwerksbereiche identische allgemeine Grundausbildung und 14 Monate auf eine differenzierte Fachbildung entfielen [Gewande, 1990]. Wie schwer bei diesem schmalen Qualifizierungsprofil die Anpassung an eine veränderte Arbeitswelt fällt, zeigt sich nicht zuletzt daran, daß viele Pendler und Übersiedler aus Ostdeutschland in Westdeutschland als Hilfsarbeiter tätig sind, obwohl sie zumeist einen berufsqualifizierenden Abschluß vorweisen können.

Ein dritter Aspekt sind die Unterschiede in den organisatorischen und sozialen Qualifikationsanforderungen. Ein erfolgreiches Marketing, die Orientierung an den Kundenwünschen oder die Suche nach Möglichkeiten zur effizienteren Gestaltung der Arbeitsabläufe spielten in der Planwirtschaft nur eine untergeordnete Rolle. Stattdessen war es wichtig, über improvisatorisches Geschick zu verfügen, eine strategische Lagerhaltung zu betreiben und die richtigen Kontakte zu pflegen, um mit den Unzulänglichkeiten der starren Mengenplanung zurechtzukommen und immer wieder auftretende Engpässe bei Material- und Ersatzteillieferungen durch Tauschgeschäfte ausgleichen zu können. Diese Fähigkeiten haben mit dem Systemwechsel schlagartig ihren Wert verloren. Marktorientierte Verhaltensweisen dagegen, die für westdeutsche Arbeitskräfte längst selbstverständlich sind, müssen von ostdeutschen Arbeitskräften häufig erst schrittweise erlernt und eingeübt werden.

Für die Überwindung der Qualifikationsdefizite wird es in den seltensten Fällen notwendig sein, die ostdeutschen Arbeitskräfte eine zweite (verkürzte) Berufsausbildung durchlaufen zu lassen. Der Bauarbeiter, der bislang nur Betonplatten verarbeitet hat, der KFZ-Mechaniker, der vorwiegend Zweitaktmotoren

repariert hat oder die Schreibkraft, die nicht mit modernen Textverarbeitungssystemen vertraut ist, benötigen vor allem berufliche Praxis in einer marktwirtschaftlich geprägten Arbeitswelt. Marktwirtschaftliche Verhaltensweisen lassen sich nicht auf der Schulbank erlernen. Das beste Qualifizierungsprogramm wäre ein massives "training on the job" auf solchen Arbeitsplätzen, die dem Wettbewerb ausgesetzt sind.

Zu einem solchen Programm können Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften, die gegenwärtig offenbar im politischen Raum favorisiert werden, wenig beitragen. Die dort durchgeführten Arbeiten müssen zwangsläufig relativ marktfern sein, wenn sie privatwirtschaftlichen Unternehmen nicht die Nachfrage abgraben sollen. Vom Wissenschaftlichen Beirat [1991] werden sie denn auch als "ambivalente Nothilfen" bezeichnet, mit denen zwar die drückende Last der Arbeitslosigkeit sozial erträglicher gemacht werden kann, die aber kaum zum wirtschaftlichen Aufschwung in den neuen Bundesländern beitragen können.

In einer funktionierenden Marktwirtschaft fällt die Aufgabe des "training on the job" den Unternehmen zu, die in aller Regel ein starkes Eigeninteresse daran haben, ihren Mitarbeitern während der Einarbeitungszeit betriebsspezifische Qualifikationen zu vermitteln. In den neuen Bundesländern geht es allerdings um andere Größenordnungen als etwa bei der Einarbeitung westdeutscher Arbeitskräfte. Es kann nicht darauf vertraut werden, daß die Unternehmen in dieser Situation in großem Umfang dazu bereit sein werden, die anfallenden Lernkosten selbst zu finanzieren.

Zudem müssen Unternehmen stets damit rechnen, daß die Erträge der Qualifizierung anderswo anfallen, wenn der Arbeitnehmer später den Arbeitsplatz wechselt. Für alle Unternehmen zusammengenommen mögen sich die Vor- und Nachteile der Personalfluktuation die Waage halten; für jedes einzelne von ihnen ist es rational, sich als "free-rider" zu verhalten und darauf zu vertrauen, daß die Ausbildungskosten von anderen übernommen werden. Da neue Arbeitsplätze nicht im gleichen Ausmaß entstehen wie alte abgebaut werden, wird sich das Qualifikationsproblem also, falls der Staat nicht eingreift, nicht im Zeitablauf von selbst lösen - jedenfalls nicht in dem Tempo, wie es gesamtwirtschaftlich optimal und arbeitsmarktpolitisch geboten wäre.

Auch der Sachverständigenrat [1991] hat in seinem Sondergutachten zur Wirtschaftspolitik für die neuen Bundesländer daruf hingewiesen, daß staatlich geförderte Qualifizierungsangebote in der gegenwärtigen Situation angebracht sind. Ein Ansatzpunkt dafür, der insbesondere auf die Qualifizierung vor Ort, d.h. auf das "training on the job" setzt, ist die Ausgabe von Qualifizierungsgutscheinen.

V. Das Modell der Qualifizierungsgutscheine

1. Ein Vorschlag zur konkreten Ausgestaltung

Das Modell der Qualifizierungsgutscheine zielt darauf ab, den Unternehmen von staatlicher Seite zumindest einen Teil der Einarbeitungskosten abzunehmen. Wenn die ostdeutschen Arbeitskräfte mit Gutscheinen ausgestattet werden, deren Gegenwert dem potentiellen Arbeitsgeber vom Staat erstattet wird, könnte ein "training on the job" in Gang gesetzt werden, das die Lücke zwischen Löhnen und Produktivität verringern hilft und damit zur langfristigen Lösung der Arbeitsmarktprobleme in den neuen Bundesländern beiträgt. Die Idee ist, ostdeutschen Arbeitskräften gleichsam eine Eintrittskarte zu verschaffen, die ihnen den Einstieg in die westlich geprägte Arbeitswelt erleichtert.

Die Qualifizierungsgutscheine können wie folgt gestaltet werden:

a. Jeder, der seit vier Wochen arbeitslos ist, erhält von seinem Arbeitsamt einen Qualifizierungsgutschein. Dieser Schein lautet auf einen Betrag X, beispielsweise 10.000 DM. Er ist namentlich gekennzeichnet und nicht übertragbar.
b. Der Qualifizierungsgutschein ist in monatliche Teile gestückelt. Bei einer Unterteilung in sechs Monate haben die einzelnen Coupons also jeweils einen Wert von 1.650 DM, bei zehn Monaten einen Wert von 1.000 DM.
c. Die Coupons können bei einem Unternehmen nach Wahl, auch bei einer Beschäftigungs- oder Qualifizierungsgesellschaft, eingereicht werden. Das Unternehmen erhält den Nennwert der Coupons von einer staatlichen Stelle erstattet, wenn nachgewiesen wird, daß mit dem betreffenden Arbeitslosen ein regulärer Arbeits- oder Ausbildungsvertrag geschlossen worden ist.
d. Die Coupons dürfen nicht bei dem Unternehmen eingereicht werden, das den geförderten Arbeitnehmer vor Eintritt in die Arbeitslosigkeit beschäftigt hat.
e. Der Arbeitnehmer bindet sich nur monatlich, so daß er bei einer Enttäuschung zu einem anderen Unternehmen wechseln kann. Wer vor Ablauf der gesamten Förderungsdauer eine Arbeit zum vollen Tarif erhält, kann die nicht genutzten Coupons, falls erforderlich, später einsetzen.
f. Die Coupons werden pro Person nur einmal ausgegeben; wer bei erneuter Arbeitslosigkeit über keine Coupons mehr verfügt, hat keinen Anspruch auf Neuzuteilung.
g. Der Arbeitnehmer ist verpflichtet, einen Teilbetrag der eingelösten Coupons, beispielsweise 10 vH, zu einem späteren Zeitpunkt zurückzuzahlen.

h. Die Qualifizierungsgutscheine treten an die Stelle der Kurzarbeiterregelung, die am 31. Dezember 1991 ausläuft. Das Gutscheinsystem läuft Mitte oder Ende 1993 ersatzlos aus. Nicht genutzte Coupons verfallen dann.

Eine mögliche Variante wäre, die Einlösung der Coupons auf Unternehmen in den neuen Bundesländern zu beschränken. Damit wäre für den ostdeutschen Arbeitsmarkt schon viel gewonnen. Allerdings spricht einiges dafür, eine Ausbildung in westdeutschen Unternehmen zuzulassen, wenn diese Unternehmen Investitionen in Ostdeutschland planen. Ein entsprechender Nachweis würde jedoch unnötigen Verwaltungsaufwand erfordern.

Aus volskwirtschaftlichen Gründen spricht ohnehin nichts dagegen, eine Qualifizierung bei Unternehmen in Westdeutschland generell zuzulassen. Wir können in Deutschland den Arbeitsmarkt Ost und den Arbeitsmarkt West nicht mehr künstlich trennen. Im Westen befinden sich die Unternehmen, die den neuesten Stand der internationalen Technik realisiert haben, hier sind die Qualifizierungschancen am größten. Und: Die Gefahr einer Abwanderung aus Ostdeutschland ist - nach allem, was wir über die Wanderungsbewegungen mittlerweile wissen - gering.

Da es sich bei den Qualifizierungsgutscheinen um eine Maßnahme des "zweiten" Arbeitsmarktes handelt, sollten die geförderten Beschäftigungs- und Ausbildungsverhältnisse tariflich vom ersten Arbeitsmarkt abgesetzt werden. Dies würde einen Anreiz in das System bringen, auf den ersten Arbeitsmarkt überzuwechseln. Hier sind die Tarifparteien gefordert, die gewisse Lohnabschläge vereinbaren sollten für jene Arbeitskräfte, die Coupons bei ihren Arbeitgebern einreichen.

2. Ausschluß von Mißbrauch

Wie in allen Fällen, in denen der Staat Subventionen anbietet, muß genau überprüft werden, wie ein Mißbrauch der bereitgestellten Gelder vermieden werden kann. Dabei ist es stets vorzuziehen, die Fördermaßnahmen so auszugestalten, daß die Anreize für Mißbrauch von vornherein gering sind. Die nachträgliche Kontrolle der Marktergebnisse ist dagegen meist bürokratisch aufwendiger und gerät zudem leicht in Konflikt mit den ordnungspolitischen Grundsätzen einer Marktwirtschaft.

Als Mißbrauch wäre es beispielsweise anzusehen, wenn ein Unternehmen seine Arbeitskräfte entläßt und dieselben Personen vier Wochen später mit Qualifizierungsgutscheinen wieder einstellt. Diese Gefahr besteht bei der hier vorgeschlagenen Ausgestaltung allerdings nicht, da die Coupons, die beim alten Arbeitgeber eingereicht werden, vom Staat nicht als erstattungsfähig anerkannt werden.

Mißbräuchlich wäre es auch, vorhandene Arbeitskräfte nur deshalb zu entlassen, um sie durch Arbeitslose, die über Coupons verfügen, zu ersetzen. Ein derartiges Verhalten ist aber nicht zu befürchten, da die Unternehmen ein Interesse daran haben, ihre qualifizierten Arbeitskräfte zu halten. Außerdem ist es mit den herrschenden Kündigungsschutzbestimmungen nicht vereinbar, Kündigungen auszusprechen, die nicht in der Person oder dem Verhalten des Arbeitnehmers begründet liegen und die nicht durch dringende betriebliche Erfordernisse bedingt sind. Kommt es dennoch zur Auflösung des Arbeitsverhältnisses, muß der Arbeitgeber damit rechnen, eine Abfindung bis zu 18 Monatsverdiensten zahlen zu müssen, die den finanziellen Vorteil durch die Qualifizierungsgutscheine der neu eingestellten Arbeitskraft weit überwiegt.

Dieser Kündigungsschutz gilt auch für jene Arbeitnehmer, die mit Hilfe der Qualifizierungsgutscheine einen Arbeitsplatz gefunden haben. Auch sie können von ihrem Arbeitgeber nicht durch andere Arbeitslose ersetzt werden, wenn ihre Coupons verbraucht sind. Kündigungsschutz kann auch nicht durch befristete Arbeitsverträge umgangen werden, da nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts Befristungen unwirksam sind, sofern bei Abschluß des Vertrages für die Befristung keine sachlichen Gründe vorgelegen haben.[1]

Die Arbeitnehmer könnten natürlich mit dubiosen Arbeitgebern gemeinsame Sache machen und befristete Arbeitsverträge nur zu dem Zweck abschließen, um an die staatlichen Fördermittel heranzukommen. Es wäre sogar vorstellbar, daß Scheinfirmen nur dafür gegründet werden, die Qualifizierungsgutscheine einlösen zu können. Dies Verhalten lohnt sich jedoch für keinen der Beteiligten, wenn der Gegenwert der einzelnen Coupons nicht höher ist als die monatliche Arbeitslosenunterstützung. Denn die Coupons werden ja nur für die Monate vom Staat eingelöst, für die mit dem Arbeitslosen ein Arbeitsvertrag geschlossen wurde. Da für diese Zeit der Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung wegfällt, müßte der Arbeitgeber dem Arbeitslosen eine Kompensation bieten, die höher ist als der Wert der Coupons. Um diese Mißbrauchsmöglichkeit auszuschließen, darf der Wert der Coupons also nicht zu hoch sein; realistisch erscheint hier ein Nennwert pro Coupon von etwa 1.000 DM.

---

[1] Zu den Einzelheiten des Kündigungsschutzes in der Bundesrepublik vgl. Soltwedel et al. [1990]. - Um sicherzustellen, daß die betroffenen Arbeitnehmer über das Ausmaß ihres Kündigungsschutzes überhaupt informiert sind, könnten die Arbeitsämter beispielsweise zusammen mit den Qualifizierungsgutscheinen entsprechendes Informationsmaterial an die Arbeitslosen ausgeben.

Eine direkte Überprüfung des Qualifizierungseffekts der geförderten Arbeitsverhältnisse durch den Staat wird allerdings kaum möglich sein. Das primäre Ziel der Qualifizierungsgutscheine ist die Förderung der Einarbeitung ostdeutscher Arbeitskräfte in Arbeitsplätze, deren Produktivität westdeutschen Maßstäben entspricht. In manchen Fällen werden dafür Mitarbeiterschulungen erforderlich sein, in anderen läßt sich die Qualifizierung unmittelbar in der Berufspraxis erreichen. Die Lernerfolge des "training on the job" können letztlich nur die unmittelbar beteiligten Arbeitgeber und Arbeitnehmer selbst beurteilen; eine externe Überwachung ist weitgehend ausgeschlossen. Allenfalls könnte den Arbeitsämtern, die meist recht gut über die in ihrem Bezirk tätigen Unternehmen informiert sind, das Recht eingeräumt werden, bestimmten Unternehmen, bei denen begründeter Verdacht des Mißbrauchs besteht, die Erstattung der Coupons zu verweigern. Die Arbeitnehmer erhielten dann die Coupons, die nicht zur Erstattung anerkannt werden, wieder ausgehändigt.

Um zu verhindern, daß die Arbeitnehmer ihre Gutscheine leichtfertig für Arbeitsverträge mit zweifelhaften Qualifizierungsaussichten aus der Hand geben, sollte eine teilweise Rückzahlungsverpflichtung (beispielsweise in Höhe von 10 vH des Nennwertes der eingereichten Coupons) vorgesehen werden, wie sie auch beim Bundesausbildungsförderungsgesezt praktiziert wird. Wenn es gelingt, den Betroffenen die Zusammenhänge zwischen beruflicher Qualifikation und langfristigen Arbeitsmarktchancen hinreichend bewußt zu machen, werden sie selbst darauf achten, die Coupons für sie optimal einzusetzen. Die Stimulierung des Eigeninteresses der Anspruchsberechtigten dürfte eine wirksamere Erfolgskontrolle garantieren als formale staatliche Überprüfungen.

3. Gutscheine und Lohnsubventionen im Vergleich

Auf den ersten Blick könnte es scheinen, die Unterschiede zwischen dem Gutscheinsystem und einem System allgemeiner Lohnsubventionen seien nicht sonderlich groß. Beide Maßnahmen setzen bei den Arbeitskosten der Unternehmen an; sie fördern also direkt den Produktionsfaktor, um dessen verstärkten Einsatz es letztlich geht. Außerdem wird in beiden Fällen - im Unterschied zu den Liquiditätsbeihilfen und Bürgschaften der Treuhand oder dem arbeitsmarktpolitischen Instrumentarium des AFG - auf diskretionäre Eingriffe des Staates verzichtet. Welche Personen und welche Art von beruflicher Tätigkeit gefördert werden, wird nicht vom Staat entschieden, sondern von den direkt Betroffenen.

Der entscheidende Punkt ist jedoch der Ausschluß der Möglichkeit, die Qualifizierungsgutscheine beim alten Arbeitgeber einzureichen. Dadurch wird verhindert, daß mit staatlichen Geldern alte Strukturen verfestigt und unrentable Produktionen künstlich gestützt werden. Nennenswerte Qualifizierungseffekte sind bei einer Weiterbeschäftigung am alten Arbeitsplatz nicht zu erwarten, da die dort möglichen Lerneffekte bereits weitgehend realisiert sein dürften. Eine Subventionierung bestehender Arbeitsverhältnisse trägt nichts zur Produktivitätssteigerung und damit auch nichts zur langfristigen Lösung der ostdeutschen Arbeitsmarktprobleme bei. Lohnsubventionen dienen primär der Erhaltung des Alten, während die Gutscheine gezielt auf das Neue setzen.

Darüber hinaus kann das finanzielle Volumen der Förderung bei den Qualifizierungsgutscheinen wesentlich besser in Grenzen gehalten werden. Zunächst einmal ist der finanzielle Aufwand schon dadurch geringer, daß nur die Arbeitslosen gefördert werden. Bei einer maximal zu erwartenden Arbeitslosenzahl von drei Millionen liegt der Finanzbedarf bei 30 Mrd. DM, die sich auf die Jahre 1992 und 1993 verteilen. Bei einer Lohnsubvention in gleicher Höhe - d. h. einer Gesamtsumme pro Kopf von 10.000 DM - ergäbe sich dagegen ein Bedarf von rund 80 Mrd. DM.

Außerdem ist die Entlastung der Arbeitslosenversicherung bei den Qualifizierungsgutscheinen wesentlich größer. Die Gutscheine werden nur von Personen in Anspruch genommen, die aus der Arbeitslosigkeit kommen. Wenn der Nennwert der einzelnen Monatscoupons nicht höher ist als die Arbeitslosenunterstützung, ist der Wechsel eines Arbeitnehmers aus der Arbeitslosigkeit in ein Beschäftigungsverhältnis sogar völlig haushaltsneutral.[1] Eine zusätzliche Belastung öffentlicher Kassen ergibt sich nur bei jenen Arbeitslosen, die auch ohne Qualifizierungsgutschein den Weg zurück ins Arbeitsleben gefunden hätten, die aber trotzdem ihre Coupons in Anspruch nehmen.[2]

---

[1] Es können sich sogar Mehreinnahmen ergeben durch das Steueraufkommen aus der Produktion, die der ehemals Arbeitslose aufnimmt.

[2] Akerlof et al. [1991] gehen davon aus, daß auch durch Lohnsubventionen die Arbeitslosenversicherung spürbar entlastet werden kann. Dem liegt allerdings die Annahme zugrunde, daß die Arbeitslosenquote in den neuen Bundesländern ohne Lohnsubvention über 90 vH, bei einer 75prozentigen Lohnsubvention dagegen rund 20 vH betragen würde. Der Beitrag von Akerlof et al. zur Analyse der wirtschaftlichen Lage in den neuen Bundesländern liegt vor allem darin, daß sie erstmals und umfassend dargelegt haben, wie sich die Kostensituation der Altbetriebe der ehemaligen DDR durch die Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion verändert hat. Auch an diesen Berechnungen läßt sich manches kritisieren, doch darauf soll hier nicht näher eingegangen werden [siehe dazu Schatz, Schmidt, 1991; DIW, 1991]. Hier kommt es darauf an, daß Akerlof et al. die

Hinzu kommt das oben erwähnte Problem der zeitlichen Inkonsistenz politischer Absichtserklärungen, das bei den Lohnsubventionen entschieden größer ist als bei den Qualifizierungsgutscheinen. Wenn nach Ablauf der ursprünglich angekündigten Frist für die Lohnsubventionen die Arbeitslosigkeit immer noch hoch ist, wird eine Verlängerung der Maßnahme politisch kaum zu umgehen sein.[1] Das System der Qualifizierungsgutscheine läuft dagegen für die einzelnen Arbeitnehmer je nach Inanspruchnahme der Coupons zu recht unterschiedlichen Zeitpunkten aus, so daß es keinen einheitlichen Stichtag gibt, auf den sich der politische Druck konzentrieren könnte. Selbst wenn das Gutscheinsystem über das Jahr 1993 hinaus ausgedehnt würde, wäre der Finanzbedarf in den Folgejahren recht gering, da jeder Arbeitnehmer nur einmal in seinem Leben Coupons zugeteilt bekommt.

Schließlich ist die unterschiedlich Überwälzbarkeit der staatlichen Zuschüsse in den Tarifverhandlungen zu nennen. Zwar läßt sich - und das wird bei der Kritik an den Lohnsubventionen häufig übersehen - im Grunde jede Form der staatlichen Subvention durch höhere Tarifabschlüsse abschöpfen. Bei den Qualifizierungsgutscheinen ist die prozentuale Entlastung der Unternehmen bei den Arbeitskosten aber nur schwer auf einen Nenner zu bringen, da sie für jedes einzelne Unternehmen unterschiedlich hoch ausfällt. Eine allgemeine Lohnsubvention kann dagegen sehr viel leichter in die Verhandlungsstrategien der Tarifparteien einbezogen werden. Allerdings ist sehr fraglich, ob derartige Erwägungen in der gegenwärtigen Situation überhaupt eine Rolle spielen oder ob die Gewerkschaftsstrategie nicht vollständig vom Ziel der möglichst raschen Lohnangleichung zwischen Ost und West dominiert ist.

Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsnachfrage allein aus der veränderten Erlös-Kosten-Relation der Altbetriebe ableiten; die Gründung neuer Unternehmen oder die Modernisierung des alten Kapitalstocks durch Investitionen westdeutscher Unternehmen bleiben völlig außer Betracht. Es kann vermutet werden, daß die einseitige Ausrichtung der Analyse an den Altbetrieben zu einer Überschätzung des Einflusses von Lohnsubventionen auf die Veränderung der Arbeitslosigkeit führt.

[1] In dem jüngsten Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft [1991] ist überzeugend dargelegt, weshalb die von Akerlof et al. [1991] vorgeschlagene Koppelung der Höhe der Lohnsubventionen an den Abstand der Tariflöhne zwischen Ost- und Westdeutschland nicht praktikabel ist. Eine solche Koppelung würde nicht nur die Tarifautonomie außer Kraft setzen; sie könnte auch durch entsprechende Lohnnebenleistungen unterlaufen werden. Überdies gibt es nicht nur einen, sondern viele verschiedene Tariflöhne für die Bundesrepublik, so daß die Berechnung des im konkreten Einzelfall zu zahlenden Zuschusses einen erheblichen Verwaltungs- und Kontrollaufwand erfordern würde.

Das System der Qualifizierungsgutscheine ist also den Lohnsubventionen sowohl aus fiskalischen als auch aus politischen Gesichtspunkten heraus überlegen. Dabei sollte aber nicht übersehen werden, daß der gesamtwirtschaftlich wichtigste Unterschied bei der Allokationseffizienz liegt: Lohnsubventionen bremsen den Strukturwandel und verlängern die Zeit der Anpassungskrise. Qualifizierungsgutscheine dagegen fördern den Strukturwandel und setzen unmittelbar bei den Ursachen der Arbeitsmarktprobleme - der Kluft zwischen Lohn- und Produktivitätsniveau - an. Sie tragen also dazu bei, die Anpassungskrise schneller und leichter zu überwinden.

4. Gutscheine und Qualifizierungsgesellschaften im Vergleich

Von politischer Seite wird derzeit eindeutig der Aufbau von Qualifizierungs- und Beschäftigungsgesllschaften favorisiert, um den Anstieg der Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern in Grenzen zuhalten. Dabei fällt den Qualifizierungsgesellschaften primär die Aufgabe zu, freigesetzten Arbeitskräften in organisatorisch selbständigen Schulungseinrichtungen und "Übungsfirmen" die Fähigkeiten zu vermitteln, die für den Wiedereinstieg ins reguläre Erwerbsleben erforderlich sind. Bei den Beschäftigungsgesellschaften soll es dagegen vorrangig um Tätigkeiten gehen, die im öffentlichen Interesse liegen, etwa im Bereich des Umweltschutzes oder der kommunalen Infrastruktur.

Es ist offenkundig, daß der Beitrag von Beschäftigungsgesellschaften zur dauerhaften Lösung der ostdeutschen Arbeitsmarktprobleme nicht sonderlich groß sein kann. Es läßt sich allenfalls verhindern, daß die freigesetzten Arbeitskräfte im Zuge der Arbeitslosigkeit gewisse soziale Qualifikationen wie Pünktlichkeit und Selbstdisziplin verlieren. Zusätzliche Qualifikationen, die am Markt verwertbar sind, lassen sich dagegen kaum vermitteln, da die ausgeführten Tätigkeiten von vornherein so marktfern gestaltet werden müssen, daß der Privatwirtschaft keine künstlich subventionierte Konkurrenz erwächst.

Wie begrenzt die potentiellen Arbeitsmarkteffekte von Beschäftigungsgesellschaften sind, läßt sich anhand der Erfahrungen ermessen, die in Westdeutschland mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gemacht worden sind. Auch hier stehen - zumindest soweit die ABM-Kräfte von der öffentlichen Hand eingestellt werden - Arbeiten im Bereich der kommunalen Infrastruktur und des Umweltschutzes im Vordergrund. Nur einem kleinen Bruchteil der so geförderten Arbeitskräfte gelingt es, nach Ablauf der Maßnahme in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis überzuwechseln. Die Erfolgsaussichten von Beschäftigungsgesellschaften sind vermutlich

nicht viel größer. Sie sind allenfalls geeignet, die sozialen Folgen hoher Arbeitslosigkeit vorrübergehend zu lindern; die langfristig unumgängliche Neuorientierung der Arbeitskräfte an den gewandelten Arbeitsmarkterfordernissen dagegen wird lediglich hinausgezögert.

Ob die Aufgabe, den ostdeutschen Arbeitskräften die in einem marktwirtschaftlichen Umfeld geforderten Fähigkeiten zu vermitteln, mit Qualifizierungsgesellschaften besser gelöst werden kann, ist allerdings zweifelhaft. Das größte Qualifizierungspotential liegt - wie oben ausführlich begründet - beim "training on the job" auf Arbeitsplätzen , die dem Wettbewerb ausgesetzt sind. Dies Potential wird bei den Qualifizierungsgesellschaften überhaupt nicht genutzt.

In der gegenwärtigen Situation ist überdies zu befürchten, daß die Organisationsformen sehr stark an der Vergangenheit hängen werden, daß sie alte Strukturen des industriellen Sektors reproduzieren und die Menschen nicht auf das Neue hin qualifizieren. Hinzu kommt eine hierarchische Struktur auf der Ebene von Ländern, Arbeitsamtbezirken und Kommunen, und es wird sogar erwogen, eine Art TÜV zur Überwachung der Qualifizierungsleistungen der einzelnen Gesellschaften einzurichten. So gebiert eine Organisation die nächste; und der Anteil der staatlichen Fördermittel, die letzlich bei den Arbeitslosen ankommen, wird immer geringer.

All dies ist weitgehend überflüssig beim System der Qualifizierungsgutscheine. Dabei ließen sich die beiden Systeme sogar durchaus kombinieren: Wenn den Qualifizierungsgesellschaften zur Auflage gemacht wird, einen Teil ihrer Kosten aus Drittmitteln zu finanzieren, werden sie im Wettbewerb untereinander um die Coupons der Arbeitslosen konkurrieren. Dadurch wird die Ausrichtung der Qualifizierungsangebote an den Erfordernissen des Arbeitsmarktes gestärkt, und die interne Effizienz der Gesellschaften wird erhöht. Außerdem müßten sich die Qualifizierungsgesellschaften der Subsitututionskonkurrenz der Betriebe stellen und könnten nicht darauf vertrauen, daß sie ihre Kursteilnehmer vom Arbeitsamt zugewiesen bekommen.

Auf diese Weise würde sich auch herausstellen, ob die in diesem Beitrag vertretene These, nach der die Qualifikationsdefizite ostdeutscher Arbeitskräfte am ehesten durch ein "training on the job" in der betrieblichen Praxis zu beheben sind, tatsächlich zutrifft. In diesem Fall wäre die Nachfrage nach den Leistungen von Qualifizierungsgesellschaften vermutlich gering. Jene Arbeitskräfte dagegen, die sich wenig Chancen in ihrem erlernten Beruf ausrechnen, würden ihre Coupons sicherlich bei geeigneten Qualifizierungsgesellschaften einreichen, um damit die Teilnahme an Umschulungskursen zu finanzieren.

Der wichtigste Aspekt ist jedoch, daß das gegenwärtig vorgesehene System der Qualifizierungsgesellschaften keine Suchinitative entfaltet. Die Weichenstellung für die berufliche Zukunft wird den geförderten Personen weitgehend abgenommen. Beim Gutscheinsystem dagegen hat es der einzelne Arbeitnehmer selbst in der Hand, welcher Institution der seinen Qualifizierungsgutschein gibt. Da es um seinen zukünftigen Arbeitsplatz und um seine Ausbildung geht, kann ihm diese Entscheidung auch niemand, insbesondere nicht der Staat, abnehmen.

VI. Die Eigenverantwortung des einzelnen

Gerade das hohe Maß an Eigenverantwortung, das dem einzelnen beim Gutscheinsystem zugewiesen wird, gibt aber auch Anlaß zur Kritik. Die ostdeutschen Arbeitnehmer seien, so wird argumentiert, durch die Wahlmöglichkeiten, die Ihnen eröffnet würden, völlig überfordert. Stattdessen müßten sie von der staatlichen Arbeitsverwaltung gleichsam an die Hand genommen werden, da sie selbst gar nicht in der Lage seien, die richtigen Qualifizierungsentscheidungen zu treffen. Diese Kritik läßt sich jedoch leicht entkräften: Das System der Qualifizierungsgutscheine und die Möglichkeiten der staatlichen Arbeitsmarktberatung und Arbeitsvermittlung schließen sich ja nicht gegenseitig aus. Es ist sogar zu vermuten, daß die Nachfrage nach Beratungsleistungen der Arbeitsämter zunehmen wird, wenn die Arbeitnehmer selbst über den richtigen Kurs auf ihrem weiteren Berufsweg entscheiden müssen.

Auch der Einwand, die ostdeutschen Arbeitskräfte seien offenbar gar nicht zur Qualifizierung bereit, da bei den zahlreich angebotenen Fortbildungs- und Umschulungskursen immer wieder viele Plätze unbesetzt blieben, überzeugt nicht. Die geringe Akzeptanz derartiger Veranstaltungen muß eher als Indiz dafür gewertet werden, daß jenes Wissen, das in Hörsälen und Seminarräumen erworben werden kann, nicht der entscheidende Engpaß bei der Qualifizierung ist. Zudem setzt hier die gegenwärtige Kurzarbeiterregelung eindeutig die falschen Anreize; denn Personen in der Umschulung erhalten im Durchschnitt drei Viertel ihres alten Lohns, Kurzarbeiter dagegen meist 90 vH. Im übrigen wird bei vielen Kurzarbeitern die Hoffnung erweckt, die alten Arbeitsplätze seien vielleicht doch langfristig zu retten und die Neuorientierung sei gar nicht so dringlich.

Es ist deshalb nachdrücklich zu raten, die spezielle Kurzarbeiterregelung für die neuen Bundesländer, wie im Gesetz vorgesehen, zum Jahresende 1991 auslaufen zu lassen und durch das hier vorgeschlagene System der Qualifizierungsgutscheine

zu ersetzen. Darüber hinaus sollten die impliziten Erhaltungssubventionen der Treuhand möglichst rasch abgebaut werden, um nicht länger knappe öffentliche Mittel in die Konservierung des Alten zu investieren und den Weg für den Aufbau des Neuen freizumachen.

Aus Gerechtigkeitsgründen erscheint es wohlbegründet, den Weg in die Marktwirtschaft mit der Ausgabe von Qualifizierungsgutscheinen zu erleichtern. Die Arbeitnehmer in den neuen Bundesländern, besonders die älteren, haben sich in einem maroden Wirtschaftssystem ein Humankapital erarbeitet, das heute weitgehend wertlos ist. Ihr Humankapital ist sozusagen enteignet worden. Ein Hilfe für eine Qualifizierungschance ist damit angebracht.

Die Grundfrage lautet: Trauen sich Menschen in den neuen Bundesländern zu, sich eine Qualifizierungsstelle selbst zu suchen? Es geht um das ureigene Schicksal des einzelnen; jeder muß seine Talente selbst einsetzen. Der Staat kann dem einzelnen diese Entscheidung über seine eigene Zukunft nicht abnehmen. Damit sind Qualifizierungsgutscheine auch das richtige Signal für die Menschen, ihr Schicksal eigenverantwortlich in die Hand zu nehmen.

Literaturverzeichnis

AKERLOF, George A., et al., "East Germany In From the Cold: The Economic Aftermath of Currency Union". Brookings Papers on Economic Activity, 1991, No. 1.

BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, "Bundeswirtschaftsminister Jürgen W. Möllemann zum Thema Lohnkostensubventionen". Tagesnachrichten, Nr. 9723, Bonn, 10. Juni 1991.

DEUTSCHE BUNDESBANK, Ein Jahr deutsche Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion". Monatsberichte, Vol. 43, 1991, Nr. 7, S. 18-30.

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG, "Allgemeine Lohnsubventionen - Kein Ausweg aus der Beschäftigungskrise in Ostdeutschland". DIW-Wochenbericht, Nr. 36/91, Berlin, 5. September 1991, S. 511-513.

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

ENGELS, Wolfram, "Offensiv vertreten". Wirtschaftswoche, 21. Juni 1991, S. 110-114.

GEWANDE, Wolf-Dieter, Anerkennung von Übersiedlerzeugnissen. Sonderveröffentlichung des Bundesinstituts für Berufsbildung, Berlin 1990.

INSTITUT FÜR WELTWIRTSCHAFT, Weltwirtschaft nach der Rezession. Kieler Diskussionsbeiträge, 173, September 1991.

KANTZENBACH, Erhard, "Lohnsubventionen für Arbeitsplätze?" Wirtschaftsdienst, Vol. 71, 1991, Nr. 7, S. 326-327.

KLODT, Henning (1990 a), "Arbeitsmarktpolitik in der DDR: Vorschläge für ein Qualifizierungsprogramm". Die Weltwirtschaft, 1990, Heft 1, S. 78-90.

--, (1990b), "Statt Investitionen die Qualifizierung fördern". Handelsblatt, 6. März 1990.

--, "Wirtschaftsförderung für die neuen Bundesländer: Qualifizierungsgutscheine als Alternative". Die Weltwirtschaft, 1991, Heft 1, S. 91-103.

KYDLAND, Finn, Edward PRESCOTT, "Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans". Journal of Political Economy, Vol. 85, 1977, No. 3.

LONG, Ngo van, Horst SIEBERT, A Model of the Socialist Firm in Transition to a Market Economy. Kiel Working Papers, 479, Juli 1991.

MAURER, Rainer, Birgit SANDER, Klaus-Dieter SCHMIDT, "Privatisierung in Ostdeutschland - Zur Arbeit der Treuhandanstalt". Die Weltwirtschaft, 1991, Heft 1, S. 45-66.

OECD, 1990-1991 Annual Review Germany. Paris 1991.

SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG, Marktwirtschaftlichen Kurs halten. Zur Wirtschaftspolitik für die neuen Bundesländer. Sondergutachten vom 13. April 1991, Wiesbaden 1991.

SCHATZ, Klaus-Werner, Klaus-Dieter SCHMIDT, "German Economic Integration: Real Economic Adjustment of the East German Economy in the Short and in the Long Run". Beitrag zur Kieler-Woche-Konferenz 1991 (mimeo).

SCHMIEDING, Holger, Die ostdeutsche Wirtschaftskrise: Ursachen und Lösungsstrategien. Kieler Arbeitspapiere, 461, Januar 1991.

SIEBERT, Horst (1991a), German Unification: The Economics of Transition. Kiel Working Papers, 468a, Mai 1991.

--, (1991b), "Brauchbares Konzept der Qualifizierungsgutscheine". Handelsblatt, 3. Juni 1991.

--, (1991c), "Eine Eintrittskarte für die Qualifizierung". Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17. Juli 1991.

SOLTWEDEL, Rüdiger, et al., Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt der Bundesrepublik. Kieler Studien, 233, Tübingen 1990.

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, Lohn- und Arbeitsmarktprobleme in den neuen Bundesländern. Studienreihe des Bundesministeriums für Wirtschaft, Nr. 75, Juli 1991.