

Klodd, Henning

Article — Digitized Version

Wirtschaftsförderung für die neuen Bundesländer: Qualifizierungsgutscheine als Alternative

Die Weltwirtschaft

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Klodd, Henning (1991) : Wirtschaftsförderung für die neuen Bundesländer: Qualifizierungsgutscheine als Alternative, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, pp. 91-103

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1484>

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.

Wirtschaftsförderung für die neuen Bundesländer: Qualifizierungsgutscheine als Alternative *

Von **Henning Klodt**

Die weitverbreiteten Hoffnungen auf einen raschen Wirtschaftsaufschwung in den neuen Bundesländern haben sich nicht erfüllt – im Gegenteil, die Produktion stagniert und die Arbeitslosigkeit steigt. Da der Investitionsschub, der nötig wäre, um in nennenswertem Umfang rentable Arbeitsplätze zu schaffen, bislang ausgeblieben ist, wird derzeit fieberhaft versucht, mit einer Flut von Förderprogrammen das wirtschaftliche Engagement in Ostdeutschland attraktiver zu machen. Ordnungspolitische Bedenken, die zunächst einer massiven Subventionierung entgegenstanden, gehen angesichts der Schärfe der Krise zusehends über Bord. Der Sachverständigenrat wirft der Bundesregierung gar überhastetes Handeln und wirtschaftspolitischen Aktionismus vor und warnt eindringlich davor, „den beschrittenen Weg des Förderns von allem und jedem“ fortzusetzen.¹

An wirtschaftspolitischen Ideen zur Behebung der Krise herrscht derzeit kein Mangel. Kaum eine Subvention, die mittlerweile nicht von diesem oder jenem vorgeschlagen worden wäre; kaum ein Vorschlag, der nicht seine Kritiker gefunden hätte. Bei der Diskussion der vielfältigen Möglichkeiten ist die Auseinandersetzung mit den Grenzen der Wirtschaftsförderung für die neuen Bundesländer allerdings etwas in den Hintergrund geraten. In diesem Beitrag soll, ausgehend von der aktuellen Wirtschaftslage in Ostdeutschland, aufgezeigt werden, welche der vielschichtigen Probleme überhaupt mit Subventionen lösbar sind und wo die Gewährung von Subventionen eher schaden als nützen würde. Ein sinnvoller Ansatzpunkt für die Wirtschaftsförderung wird insbesondere bei der Qualifizierung von Arbeitslosen gesehen; und es wird vorgeschlagen, ein System von Qualifizierungsgutscheinen einzuführen, um ostdeutschen Arbeitskräften den Weg in die Marktwirtschaft zu erleichtern.

Wie wettbewerbsfähig ist die ostdeutsche Wirtschaft?

Die Lage auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt ist ohne Zweifel desolat. Fast ein Drittel der Erwerbspersonen ist arbeitslos oder in Kurzarbeit, mehrere Hunderttausend Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes verharren in der sogenannten Warteschleife, und in der Industrie stehen weitere Entlassungen an, nachdem diverse Kündigungsschutzregeln zur Jahresmitte 1991 ausgelaufen sind. Schließlich werden Massenentlassungen in zahlreichen ehemals volkseigenen Industriebetrieben derzeit nur dadurch verhindert, daß die Treuhand umfangreiche Liquiditätshilfen und Bürgschaften zur Absicherung von Betriebsverlusten bereitstellt.

Kontrovers sind die Ansichten dazu, wann die Talsohle in den neuen Bundesländern voraussichtlich durchschritten sein wird. Die Bundesregierung und die Spitzenverbände

* Meinen Kollegen, die sich an der lebhaften Diskussion der hier vertretenen Thesen engagiert beteiligt haben, sei herzlich gedankt. Besonderer Dank gilt Karl-Heinz Paqué, der die Entstehung dieses Beitrages maßgeblich gefördert hat.

¹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Marktwirtschaftlichen Kurs halten. Zur Wirtschaftspolitik für die neuen Bundesländer. Sondergutachten vom 13. April 1991.

der Wirtschaft betonen, daß erste Anzeichen eines Aufschwungs bereits in Sicht seien – ablesbar etwa an den rund 350 000 Gewerbeanmeldungen mit vermuteten Arbeitsplatzeffekten von rund einer Million. In den Arbeitsmarktstatistiken dagegen ist noch keine Besserung zu erkennen; selbst in der Bauwirtschaft oder im Dienstleistungssektor geht die Beschäftigung weiter zurück.² Auch die Arbeitsplatzeffekte der Investitionen westdeutscher Unternehmen sind nach wie vor gering. Nach Schätzungen in der Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute ist für das Jahr 1991 mit Investitionen von rund 20 Mrd. DM zu rechnen.³ Wenn die Kapitalausstattung pro Arbeitsplatz etwa den Relationen in den alten Bundesländern entspricht, würden dadurch nicht viel mehr als einhunderttausend neue Arbeitsplätze geschaffen. Selbst die massiven Infrastrukturinvestitionen der öffentlichen Hand kommen nicht in vollem Umfang dem ostdeutschen Arbeitsmarkt zugute, da viele der erforderlichen Arbeiten bislang nur von westlichen Firmen geleistet werden können.

Im Kern läßt sich die Frage nach den Zukunftsperspektiven der ostdeutschen Wirtschaft darauf reduzieren, wie sich die Löhne im Verhältnis zur wertmäßigen Arbeitsproduktivität entwickeln werden. Nur dort, wo das Wertgrenzprodukt des Faktors Arbeit höher ist als der Lohn, sind Arbeitsplätze rentabel; überall anders wird die Beschäftigung unter marktwirtschaftlichen Bedingungen weiter abgebaut werden. Die Kluft zwischen Löhnen und Produktivität ist aber in den vergangenen Monaten eher größer geworden.

Im Zuge der Währungs- und Wirtschaftsunion ist es zu einem kräftigen Anstieg der Nominallöhne in der ehemaligen DDR gekommen. Viele Beobachter hatten zunächst davor gewarnt, mit der Umstellung der Währung von Mark der DDR auf D-Mark die Löhne in den laufenden Arbeitsverträgen im Verhältnis 1:1 umzustellen, da sie die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Betriebe gefährdet sahen.⁴ Die Entwicklung in den Wochen und Monaten nach Vollzug der Währungsunion hat jedoch gezeigt, daß ein anderer Umstellungskurs vermutlich wenig geändert hätte, da die Löhne durch den Umstellungskurs ja nicht festgeschrieben waren. Im Oktober 1990 lagen die monatlichen Bruttoverdienste in der ostdeutschen Industrie bereits um 17 vH über dem Vorjahresniveau, in der Bauwirtschaft sogar um 48 vH.⁵

In den Tarifverhandlungen des Jahres 1991 wurde die Situation nochmals verschärft. Den Anfang machte die Metallindustrie in Mecklenburg-Vorpommern, für die vereinbart wurde, die Tariflöhne zum April des Jahres 1991 auf 60 vH und bis 1994 auf 100 vH des Niveaus in den alten Bundesländern anzuheben. Bei der Arbeitszeit ist eine stufenweise Angleichung bis zum Jahre 1995 vorgesehen. Vergleichbare Abschlüsse wurden im An-

² Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Institut für Weltwirtschaft, Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland. Zweiter Bericht. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 169, Juni 1991.

³ Einschließlich der Investitionen von Bahn und Post. Vgl. DIW-Wochenbericht, „Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 1991“. Vol. 58., 1991, Nr. 18/19.

⁴ Vgl. Horst Siebert, Die Wahlmöglichkeiten einer deutsch-deutschen Geld- und Währungspolitik. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 159, März 1990. – Holger Schmieding, Währungsunion und Wettbewerbsfähigkeit der DDR-Industrie. Kieler Arbeitspapiere, 413, März 1990.

⁵ Die durchschnittlichen monatlichen Bruttoverdienste der Arbeiter und Angestellten in den neuen Bundesländern lagen im Oktober 1990 in der Industrie bei 1 544 DM und in der Bauwirtschaft bei 1 942 DM. Die entsprechenden westdeutschen Löhne betragen schätzungsweise 4 060 DM und 3 880 DM. Vgl. Wirtschaft und Statistik, April 1991, Stuttgart.

schluß daran für die Stahlindustrie und die Bauwirtschaft erzielt, und es ist damit zu rechnen, daß die übrigen Tarifbereiche rasch folgen werden.

Eine Anhebung auf 60 vH der westdeutschen Löhne in der Industrie macht bereits eine Steigerung gegenüber 1989 von mehr als 80 vH aus, wobei der Aufwertungseffekt aus der Währungsumstellung al pari noch nicht einmal berücksichtigt ist. Da auch die westdeutschen Löhne künftig weiter steigen werden, bedeutet die völlige Angleichung bis 1994 über die gesamten fünf Jahre von 1989 bis 1994 eine jährliche Steigerungsrate von etwa 30 vH für die ostdeutschen Löhne. Zu einem derartig massiven Lohnschub ist es selbst in der Aufbruchsituation nach der Währungsreform von 1948 nicht gekommen, und es ist schlichtweg unvorstellbar, daß der Produktivitätsanstieg mit diesem Tempo schritthalten kann.⁶

Von vielen Beobachtern werden die hohen Lohnforderungen für die neuen Bundesländer als Strukturbruch im Verhalten der Gewerkschaften interpretiert, die doch in früheren Jahren durchaus Rücksicht auf die allgemeine Wirtschaftslage und die Situation am Arbeitsmarkt genommen hätten. Wer allerdings die Tarifverhandlungen der vergangenen Jahre aufmerksam verfolgt hat, hat feststellen können, daß sich die Gewerkschaftsstrategie in bezug auf das allgemeine Lohnniveau stets deutlich von der Strategie zur Lohndifferenzierung unterschieden hat. Auch in früheren Phasen steigender Arbeitslosigkeit ist immer nur der globale Lohnanstieg gedämpft worden; die interregionale Lohnstruktur dagegen blieb weitgehend unverändert.⁷ Selbst das Aufbrechen des Nord-Süd-Gefälles im Verlauf der siebziger und frühen achtziger Jahre hat beispielsweise nicht dazu geführt, daß in der Werftindustrie der Küstenländer die Tariflöhne langsamer stiegen als in der württembergischen Automobilindustrie.

Die gegenwärtige Entwicklung läßt sich nur so deuten, daß die schlechte Arbeitsmarktlage in den neuen Bundesländern von den Gewerkschaften eindeutig als Regionalproblem aufgefaßt wird und daher – wie die Regionalprobleme früherer Jahre auch – bei den Lohnforderungen ignoriert wird. So gesehen ist das Gewerkschaftsverhalten heute durchaus konsistent mit ihrem Verhalten gestern; die Auswirkungen sind diesmal nur besonders verheerend, weil die Arbeitsmarktungleichgewichte zwischen Ost und West weit über das hinausgehen, was früher an regionalen Ungleichgewichten zwischen Nord und Süd zu beobachten war. Wenn diese Interpretation zutrifft, werden die Gewerkschaften unbeirrt an ihrer Strategie der raschen Lohnnivellierung festhalten, ungeachtet dessen, wie sich die Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern entwickelt.

Mit nennenswertem Widerstand müssen die Gewerkschaften derzeit kaum rechnen, da ihnen keine ebenbürtigen Partner auf der anderen Seite des Verhandlungstisches gegenüberstehen. Die Arbeitgeberseite wird im wesentlichen von den Leitern der ehemals volkseigenen Betriebe vertreten, und diese müssen häufig selbst um ihren Verbleib im Betrieb bangen. Die Bereitschaft, sich auf harte Auseinandersetzungen mit der Belegschaft einzu-

⁶ Zu den Gemeinsamkeiten und Unterschieden zwischen der Währungsreform 1948 und der Währungsunion 1990 vgl. Holger Schmieding, Die ostdeutsche Wirtschaftskrise: Ursachen und Lösungsstrategien. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 461, Januar 1991.

⁷ Zur Theorie und Empirie des Zusammenhangs zwischen Gewerkschaftsverhalten und Arbeitslosigkeit siehe Michael Bruno, Jeffrey D. Sachs, Economics of Worldwide Stagflation. Cambridge 1985, Kapitel 9. Wertvolle Hinweise zur Interpretation des Verhaltens der westdeutschen Gewerkschaften verdanke ich Karl-Heinz Paqué, dessen empirische Analysen zu diesem Thema allerdings bisher nur teilweise veröffentlicht sind. Vgl. Karl-Heinz Paqué, Micro-Macro Links in West Germany's Unemployment. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 378, August 1989.

lassen, wird unter solchen Umständen gering sein. Ein Gleichgewicht der Kräfte wird hier erst erreicht sein, wenn die Privatisierung der ostdeutschen Betriebe weit vorangeschritten ist.⁸

Umfrageergebnissen zufolge gehen die Lohnerhöhungen deutlich über das hinaus, was die ostdeutsche Bevölkerung selbst als angemessen empfunden hätte.⁹ Es wäre offenbar durchaus akzeptiert worden, wenn die Produktivitätsunterschiede zumindest ansatzweise ihren Ausdruck in Lohnunterschieden gefunden hätten. Sicherlich gab es – nicht zuletzt von der Politik gefördert – hohe Erwartungen, relativ rasch westdeutschen Lebensstandard und westdeutsches Einkommensniveau erreichen zu können. Doch die völlige Nivellierung der regionalen Lohndifferenzen zwischen Ost- und Westdeutschland innerhalb weniger Jahre war damit wohl kaum gemeint.

Für die etablierten Unternehmen in den neuen Bundesländern werden die Konsequenzen erst im Laufe der nächsten Jahre spürbar, wenn die Tarifabschlüsse des Jahres 1991 stufenweise umgesetzt werden. Auf Neuinvestitionen wirken sie sich jedoch schon heute aus. Investitionsprojekte werden üblicherweise für eine Amortisationsperiode von zehn Jahren oder länger kalkuliert. Wenn absehbar ist, daß die Löhne in Ostdeutschland in wenigen Jahren Westniveau erreicht haben werden, wird schon heute nur noch in solche Arbeitsplätze investiert, die in absehbarer Zeit auch bei der Produktivität mit dem westdeutschen Niveau mithalten können. Die Frage, wie rasch die Produktivitätsunterschiede abgebaut werden können, wird damit zur Schlüsselfrage für die wirtschaftlichen Perspektiven der neuen Bundesländer.

Die Abschätzung des Produktivitätsniveaus ostdeutscher Betriebe ist auch ein Jahr nach Vollzug der Währungs- und Wirtschaftsunion immer noch schwierig. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes hat das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen in den neuen Bundesländern im zweiten Halbjahr 1990 knapp 30 vH des entsprechenden Wertes in den alten Bundesländern erreicht. Dabei ist aber zu berücksichtigen, daß im ostdeutschen Bruttoinlandsprodukt in erheblichem Umfang Güter enthalten sind, die unter marktwirtschaftlichen Bedingungen wohl kaum produziert worden wären; andererseits ist auch die Zahl der Erwerbstätigen nach oben verzerrt, weil sie auch die Kurzarbeiter umfaßt. Wie der Saldo dieser Verzerrungen ist, läßt sich kaum abschätzen. Die Berechnungen des Statistischen Bundesamtes geben jedoch einen Anhaltspunkt für die Größenordnung des tatsächlichen Produktivitätsgefälles. Das Gefälle hat vielfältige Ursachen:

- Die Produktpalette der ostdeutschen Betriebe paßt nicht zu den Erfordernissen international offener Märkte. Nachdem die ostdeutschen Konsumenten mit Einführung der D-Mark die Wahl haben, ziehen sie es häufig vor, westliche Produkte zu konsumieren.¹⁰

⁸ Für die Übergangsphase raten die Wirtschaftsforschungsinstitute in ihrer Gemeinschaftsdiagnose deshalb zu Recht dazu, die Arbeitgeberseite durch die Treuhand und nicht durch die Betriebsleiter vertreten zu lassen.

⁹ Auf die Frage, ob die ostdeutschen Löhne deshalb so rasch gestiegen seien, weil es unfair gewesen wäre, wenn sie so weit unter dem westdeutschen Niveau geblieben wären, reagierten nur 31 vH der befragten ostdeutschen Arbeitskräfte mit Zustimmung, 57 vH dagegen mit Ablehnung. Dem Urteil, die Lohnabschlüsse seien damit zu erklären, daß die Gewerkschaften so hart für Lohnerhöhungen gekämpft haben, stimmten dagegen 64 vH zu und nur 22 vH lehnten es ab. Vgl. George Akerlof, Andrew Rose, Janet Yellen, Helga Hessenius, „East Germany In From the Cold“. Brookings Papers on Economic Activity, 1991, H. 1, in Vorbereitung.

¹⁰ Teilweise dürfte es dabei allerdings auch zu einem „Überschießen“ gekommen sein, so daß Ostprodukte künftig in manchen Bereichen wieder bessere Chancen gegenüber Westprodukten haben dürften. Denn zum einen ist der Reiz des Neuen mittlerweile längst nicht mehr so groß wie unmittelbar nach der Grenzöffnung. Und zum anderen ist der Bedarf an langlebigen westlichen Konsumgütern bei vielen zunächst einmal gedeckt (Autos, Unterhaltungselektronik).

Ähnliches gilt für viele Unternehmen, die nunmehr ihre Vorprodukte dort einkaufen können, wo sie ihnen am günstigsten erscheinen. Verschärft wird die Lage durch den weitgehenden Zusammenbruch der osteuropäischen Absatzmärkte, die für die DDR-Wirtschaft traditionell ein hohes Gewicht hatten. Durch diese Nachfrageeinbrüche wird zwar nicht die physische Produktivität beeinträchtigt, aber die Wertproduktivität ist gegenüber der Zeit vor dem Fall der Mauer dramatisch gesunken.

- Die Produktionsanlagen der meisten Betriebe sind veraltet und verschlissen. In den Zeiten der zentralen Planwirtschaft wurden die Investitionsmittel eher willkürlich in bestimmte Schwerpunktindustrien gelenkt, die unter Versorgungs- und Autarkiegesichtspunkten innerhalb des RGW ausgewählt wurden, nicht jedoch nach ihrer Rentabilität. Zudem wurden auch bei Neuinvestitionen oftmals veraltete Technologien installiert, da Innovationen im System der staatlichen Mengenplanung nur schwer durchzusetzen waren und Devisen zur Beschaffung westlicher Investitionsgüter knapp waren.
- Den Arbeitskräften fehlen die Erfahrungen im Umgang mit modernen Technologien. Das formale Ausbildungsniveau ist zwar in den neuen Bundesländern im Durchschnitt nicht schlechter als in den alten, aber die Berufspraxis wurde an einem obsoleten Kapitalstock erworben. Wenn die Arbeitslosigkeit hoch bleibt, gibt es wenig Gelegenheit, sich die fehlenden Erfahrungen auf modernen Arbeitsplätzen anzueignen.
- Die Infrastruktur ist unzureichend ausgebaut und reparaturbedürftig. Derzeit wird kräftig in die Telekommunikationsnetze und die Verkehrswege der neuen Bundesländer investiert, doch westdeutsche Standards sind nicht in wenigen Jahren zu erreichen. Im Straßenbau etwa ist allein für die Planung und Genehmigung einer neuen Trasse ein Zeitbedarf von zehn Jahren keine Seltenheit. Auch wenn das vom Bundesverkehrsminister eingebrachte „Beschleunigungsgesetz“ eine gewisse Verkürzung der Fristen bringen wird, dürfte es Jahre dauern, bis die Engpässe beseitigt sind.
- Die staatliche Verwaltung steht mit der Übernahme des westdeutschen Rechtssystems vor völlig neuen Aufgaben, denen sie nur unzureichend gewachsen ist. Die Landesregierungen und ihre nachgeordneten Behörden müssen völlig neu aufgebaut werden, und der Aufgabenbereich der Kommunen ist beträchtlich erweitert worden. Zu den mangelnden Kenntnissen bundesdeutscher Rechtsvorschriften kommt die geringe Erfahrung bei selbständigen Entscheidungen mit eigenem Ermessensspielraum hinzu.¹¹

Für die Altbetriebe sind es vor allem der Nachfrageeinbruch und der Lohnschub, die ihre Erlös-Kosten-Relation drastisch verschlechtern und ihre Überlebensfähigkeit in Frage gestellt haben.¹² Für Neuinvestitionen dagegen ist derzeit die staatliche Verwaltung der

¹¹ Mittlerweile hat sich auch das Problem der Eigentumsrechte zu einem Verwaltungsproblem hin entwickelt. Nachdem die Bundesregierung mit dem Artikelgesetz die rechtlichen Grundlagen dafür geschaffen hat, Investitionsvorhaben auch gegen den Willen der alten Eigentümer durchzusetzen, und nachdem das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 23. April 1991 die Verfassungskonformität des Art. 143 GG bestätigt hat, liegt es nunmehr bei den Behörden – insbesondere den Kommunen und der Treuhandanstalt – die erforderlichen Investitionsbescheinigungen zügig und unbürokratisch auszustellen, damit Neuinvestitionen nicht durch den Einspruch alter Eigentümer blockiert werden. – Für eine ausführliche Diskussion dieses Problemkreises siehe Rainer Maurer, Birgit Sander, Klaus-Dieter Schmidt, „Privatisierung in Ostdeutschland“. In diesem Heft.

¹² Eine empirische Abschätzung der Veränderung der Erlös-Kosten-Relation der Altbetriebe findet sich bei Akerlof et al., a. a. O.

entscheidende kurzfristige Engpaß. Das Erwirtschaften westdeutscher Löhne wird aber sowohl auf alten als auch auf neuen Arbeitsplätzen erschwert durch die Mängel in der Infrastruktur und die nicht marktgerechte Qualifikation ostdeutscher Arbeitskräfte. Solange diese Probleme nicht gelöst sind, werden der Investitionsschub und das Wirtschaftswunder in den neuen Bundesländern auf sich warten lassen.

Strukturverzerrende Wirkungen der gegenwärtigen Förderpolitik

Angesichts rasch steigender Arbeitslosigkeit ist eine Flut von Programmen zur Förderung der ostdeutschen Wirtschaft aufgelegt worden, die selbst für Eingeweihte kaum noch überschaubar ist.¹³ Dominierend ist dabei die Gewährung von Investitionszuschüssen bis zur Höhe von 23 vH im Rahmen der „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, die mit den Investitionszuschüssen aus vielfältigen anderen Förderprogrammen bis zu einer Gesamthöhe von maximal 33 vH kumuliert werden können. Darüber hinaus können in den ersten fünf Jahren Sonderabschreibungen von 50 vH in Anspruch genommen werden. Nach Aussagen des Sachverständigenrates kann sich daraus ein Liquiditätseffekt von bis zum 50 vH bereits im Jahr des Investitionszeitpunkts ergeben.¹⁴

Ein beträchtliches Subventionselement ist auch in den Bürgschaften enthalten, die den ehemals volkseigenen Betrieben von der Treuhand gewährt werden und die zumeist dazu dienen, Kredite zur Abdeckung der laufenden Betriebskosten abzusichern. Insgesamt steht der Treuhand dafür ein Rahmen von 30 Mrd. DM zur Verfügung, der mittlerweile weitgehend ausgeschöpft ist. Diese Bürgschaften werden naturgemäß von denjenigen Betrieben am stärksten in Anspruch genommen, die am wenigsten wettbewerbsfähig sind. Gleiches gilt für die Liquiditätshilfen, die aus dem Haushalt der Treuhand finanziert werden und die mittlerweile ebenfalls einen zweistelligen Milliardenbetrag erreicht haben dürften.¹⁵

Bei der gegenwärtig praktizierten Subventionspolitik für die neuen Bundesländer werden also nicht nur Neuinvestitionen, sondern auch strukturschwache Altbetriebe massiv gefördert. Damit wird einerseits dem Aufbau übermäßig kapitalintensiver Produktionen mit geringen Arbeitsplatzeffekten Vorschub geleistet; andererseits werden Überreste der ehemaligen DDR-Wirtschaft als kostspieliges „Industriemuseum“ konserviert.

Nun gibt es sicherlich keinen Zweifel, daß es die Neuinvestitionen sind, denen eine entscheidende Rolle im Transformationsprozeß der ostdeutschen Wirtschaft zukommt. Von daher, so könnte argumentiert werden, müsse die Investitionsförderung doch der richtige Weg sein. Dabei wird aber übersehen, daß jede Subvention, die sich positiv auf die einzelwirtschaftliche Rentabilität auswirkt, die private Investitionstätigkeit fördert. Die Art der Subventionierung entscheidet nicht darüber, ob überhaupt investiert wird, sondern wie und wo investiert wird. Eine Subvention, die beim Produktionsfaktor Kapital ansetzt, verzerrt die Investitionsanreize zugunsten kapitalintensiver Produktionen.¹⁶

¹³ Einen Überblick geben Deutsche Bundesbank, „Wirtschaftsförderung in den neuen Bundesländern“. Monatsberichte, Vol. 43., 1991, H. 3, S. 15–26; Bundesregierung, Jahreswirtschaftsbericht 1991. Bonn 1991.

¹⁴ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, a. a. O.

¹⁵ Eine ausführliche Bestandsaufnahme der Arbeit der Treuhandanstalt findet sich bei Maurer et al., a. a. O.

¹⁶ Im Rahmen der neoklassischen Produktionstheorie läßt sich leicht zeigen, daß der Subventionsbedarf je Arbeitsplatz bei der Investitionsförderung höher ist als bei einer Subventionierung der Wertschöpfung oder des Arbeitseinsatzes. Vgl. Henning Klodt, Government Support for Restructuring the East German Economy. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 450, November 1990.

So dürfte die gegenwärtige Förderpolitik mit dazu beigetragen haben, daß gerade die Unternehmen der Automobilindustrie die ersten waren, die sich zum Investieren in den neuen Bundesländern entschlossen haben. In den westdeutschen Werken dieser Industrie beträgt die durchschnittliche Kapitalausstattung je Arbeitsplatz etwa 160 000 DM, im Maschinenbau oder in der Elektrotechnik dagegen nur rund 100 000 DM.¹⁷ Dies sind Durchschnittswerte für die jeweiligen Industrien insgesamt, bei Neuinvestitionen liegen die Werte merklich höher. Die Volkswagen-AG beispielsweise wird eigenen Angaben zufolge in Zwickau mit einem Investitionsvolumen von 4 Mrd. DM rund 7 000 Arbeitsplätze schaffen; das entspricht einem Kapitaleinsatz von fast 600 000 DM je Arbeitsplatz.

Eine weitere Konsequenz der einseitigen Orientierung der Fördermaßnahmen an den Neuinvestitionen ist die völlige Vernachlässigung des Arbeitsplatzpotentials bereits bestehender Produktionsanlagen. Es mag zwar bezweifelt werden, daß es überhaupt in nennenswertem Umfang erhaltenswerte alte Anlagen gibt, auf denen westdeutsche Löhne erwirtschaftet werden können. Es gibt aber keinen vernünftigen Grund, die alten Arbeitsplätze zusätzlich gegenüber neugeschaffenen Arbeitsplätzen zu diskriminieren. Der Produktions- und Beschäftigungseinbruch in den ehemaligen DDR-Betrieben fällt damit schärfer aus, als bei einer struktureutralen Förderpolitik nötig wäre.

Durch die Erhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen der Treuhand wird dieser strukturverzerrende Effekt nur äußerst unzureichend kompensiert. Um den schockartigen Zusammenbruch der ehemals volkseigenen Betriebe zu verhindern, muß sie gerade jenen Betrieben die meisten Finanzmittel zuweisen, die am wenigsten wettbewerbsfähig sind, bei denen die Kluft zwischen Kosten und Erlösen also am größten ist. Eine struktureutrale Förderung, die allen Unternehmen offensteht, würde dagegen vor allem denjenigen unter den Altbetrieben nützen, die auf längere Sicht noch am ehesten konkurrenzfähig sind. Als Konsequenz dieser Förderschwerpunkte droht insgesamt gesehen die Gefahr, daß sich in den neuen Bundesländern eine duale Wirtschaftsstruktur herausbildet, die durch ein Nebeneinander hochmoderner, sachkapitalintensiver Neuanlagen und ineffizienter, nur durch Dauersubventionen am Leben erhaltener Altanlagen geprägt ist.

Grenzen der Subventionspolitik

Die Wirtschaftsförderung für die neuen Bundesländer sollte primär darauf ausgerichtet sein, den Übergang zur Marktwirtschaft zu erleichtern und den Aufbau leistungsfähiger Strukturen voranzubringen. Der politische Druck geht derzeit allerdings eindeutig in die andere Richtung. Insbesondere von der Treuhand wird erwartet, den Zusammenbruch ineffizienter Betriebe aufzuhalten oder doch zumindest zu verlangsamen. Dahinter steht offenbar die Vorstellung, daß die ostdeutsche Wirtschaft derzeit eine Durststrecke durchzustehen habe und daß es nur darum gehe, in der Übergangsphase einen Produktivitätsrückstand finanziell auszugleichen, der im Zuge des Aufholprozesses ohnehin verschwinden würde. Berücksichtigt wird dabei nicht, daß die Subventionspolitik selbst dem Aufholen bei der Produktivität entscheidend im Wege stehen kann.

Wenn staatliche Subventionen gezielt dafür eingesetzt werden, unrentable Produktionsbereiche zu erhalten, wird damit auch das Produktivitätsniveau dieser Bereiche konserviert. Diejenigen Betriebe, die gegenwärtig nicht in der Lage sind, kostendeckend zu arbeiten, werden es auch künftig nicht sein, wenn ihnen der Staat den Zwang zum Strukturwandel abnimmt. Zudem wird auf diese Weise die Neuansiedelung erschwert, denn Gewerbeflä-

¹⁷ Angaben für 1989 nach Statistisches Bundesamt, Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1.3: Konten und Standardtabellen, Hauptbericht 1989. Stuttgart 1990.

chen bleiben blockiert, und die Umorientierung von Arbeitskräften wird behindert. Gerade jetzt werden die Weichen am Arbeitsmarkt neu gestellt. Wer heute nicht den Absprung aus verkrusteten Strukturen schafft, wird es später schwer haben, den Anschluß zu finden. Strukturkonservierende Maßnahmen sind kein geeignetes Mittel, die Zeit der Anpassungskrise zu überbrücken; sie tragen im Gegenteil dazu bei, die Krise unnötig zu verlängern.

Die Möglichkeiten des Staates, den Altbetrieben ihre Anpassungslast abzunehmen, sind somit begrenzt. Erwägenswert wäre allenfalls ein staatlicher Ausgleich für vorübergehende Nachfrageausfälle, die aus einer zeitweisen Überreaktion ostdeutscher Konsumenten oder den Anlaufschwierigkeiten bei Marketing und Vertriebswesen resultieren.¹⁸ Wenn an eine solche Subvention gedacht wird, sollte sie vom Umfang her vergleichsweise gering bemessen, zeitlich eng befristet und an der Höhe der Wertschöpfung orientiert sein. Einen Vorschlag in diese Richtung hat unlängst Karl Schiller vorgelegt, der eine befristete Mehrwertsteuerpräferenz für ostdeutsche Produkte vorsieht.¹⁹ Die Grundprobleme der mangelnden Wettbewerbsfähigkeit ostdeutscher Unternehmen lassen sich mit derartigen Maßnahmen allerdings nicht lösen.

Doch auch den Neuinvestitionen kann die Subventionspolitik nicht alle Steine aus dem Weg räumen. Wie oben erläutert, liegt eine der größten Schwierigkeiten des Wirtschaftsaufbaus in den neuen Bundesländern bei der ineffizienten staatlichen Verwaltung. Wer ein neues Investitionsprojekt plant, kommt nicht umhin, vielfältige Einzelheiten des Projektes von staatlichen Behörden genehmigen zu lassen, und zwar sowohl von Landes- als auch von Kommunalbehörden. Bei den verschiedenen Ämtern stapeln sich derzeit die Anträge; doch dem Verwaltungspersonal fehlen häufig die Kenntnisse der einschlägigen Rechtsvorschriften, und es ist verunsichert darüber, wie weit sein Ermessungsspielraum im einzelnen geht und wie dieser Spielraum in eigenverantwortliches Handeln umgesetzt werden kann. Überdies ist es für einen Verwaltungsbeamten allemal sicherer, eine Genehmigung im Zweifel nicht zu erteilen, als sich der Gefahr auszusetzen, für voreilige Entscheidungen im nachhinein zur Rechenschaft gezogen zu werden.

Einem potentiellen Investor, der an dieser Bürokratieklippe scheitert, nützen auch die großzügigsten Subventionsprogramme nichts. Im ökonomischen Sinne herrscht zwischen privatwirtschaftlichen Investitionen und staatlichen Verwaltungsleistungen eine strikte Limitationalität: Engpässe bei der Verwaltung ziehen unweigerlich Einschränkungen der Investitionstätigkeit nach sich, unabhängig davon, welche finanzielle Unterstützung dem Investor gewährt wird. Abhilfe ist hier nur möglich durch eine rasche Verbesserung der Verwaltungseffizienz; die Subventionspolitik hat auf diesen Problembereich keinerlei Einflußmöglichkeiten.

Differenzierter ist das Bild im Bereich der wirtschaftsnahen Infrastruktur. Auch hier gibt es Fälle strikter Limitationalität, die durch Subventionen nicht zu überwinden sind. So wird es kaum möglich sein, eine ostdeutsche Niederlassung von einer westdeutschen Zentrale aus zu betreuen, wenn keine Telefonanschlüsse verfügbar sind. Auch die fehlende

¹⁸ Die Nachfrageausfälle durch den Zusammenbruch der osteuropäischen Exportmärkte sind dagegen kein vorübergehendes Problem, und zwar deshalb, weil die RGW-Länder vermutlich auch bei verbesserter Zahlungsfähigkeit nicht wieder zum alten System der bilateralen Tauschbeziehungen zurückkehren werden. Wenn der Staat – wie es bei den Werften tatsächlich geschieht – auch diesen Nachfragerückgang kompensiert, legt er den Grundstock für Dauersubventionen und behindert den nötigen Strukturwandel.

¹⁹ Zum Schiller-Plan vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, „In den neuen Bundesländern wird mit viel Aufwand gekleckert“. 23. April 1991, S. 15.

Anbindung an kommunale Strom- und Wassernetze läßt sich nicht durch Subventionen für ansiedlungswillige Unternehmen kompensieren. In anderen Bereichen, vor allem bei den Verkehrsnetzen, wird durch den unzureichenden Ausbau die Neuinvestition jedoch nicht gänzlich verhindert, sondern es wird lediglich die Effizienz und damit die Rentabilität unternehmerischer Aktivitäten vermindert, und zwar sowohl bei Neuinvestitionen als auch bei Altbetrieben. Derartige Effizienznachteile haben nichts mit der mangelnden Strukturanpassung in den Unternehmen selbst zu tun. Staatliche Kompensationszahlungen für die Übergangsperiode, die wieder wie beim Schiller-Plan an der Wertschöpfung ansetzen müßten, hätten damit auch keine strukturkonservierenden Nebenwirkungen.

Gegen eine derart motivierte Subventionspolitik gibt es allerdings zwei Einwände: Erstens sind die Probleme, um die es dabei geht, eher kurz- und mittelfristiger Natur, und vorübergehend gibt es ja durchaus noch einen Lohnrückstand gegenüber Westdeutschland. Zweitens könnte der politische Druck, die Ursachen der Probleme zu beseitigen, stark abgeschwächt werden. So hat beispielsweise der Bundesverkehrsminister das Beschleunigungsgesetz für den Ausbau der Verkehrsnetze nur gegen starken Widerstand (aus dem politischen Raum und selbst aus der eigenen Bürokratie) durchsetzen können. Hätten die Gegner des Beschleunigungsgesetzes darauf verweisen können, daß die wirtschaftlichen Konsequenzen des zögerlichen Ausbaus der Verkehrswege durch staatliche Subventionen neutralisiert werden, wäre ihr Widerstand vermutlich noch größer gewesen.

Staatlicher Handlungsbedarf bei der Qualifizierung

Das Problem der Qualifizierung ostdeutscher Arbeitskräfte ist gravierender, als es zunächst den Anschein haben mag. Denn von den formalen Ausbildungsabschlüssen her stehen die Arbeitnehmer in den neuen Bundesländer nicht schlechter da als die in den alten, eher sogar besser. Immerhin verfügen knapp 80 vH der ostdeutschen Arbeitskräfte über eine abgeschlossene Berufsausbildung, bei den westdeutschen sind es nur 73 vH. Doch dies Humankapital hat mit dem Übergang zur Marktwirtschaft viel von seinem Wert verloren:

- Mit der ökonomischen Entwertung des alten Kapitalstocks durch die schlagartige Veränderung der relativen Preise wird auch das Fachwissen obsolet, das an diesem Kapitalstock erworben worden ist. Die Relevanz wird deutlich an den Schwierigkeiten, die in früheren Jahren bei der Integration ostdeutscher Übersiedler in den westdeutschen Arbeitsmarkt aufgetreten sind und die um so ausgeprägter waren, je höher das formale Qualifikationsniveau.²⁰ Sie wird auch deutlich daran, daß die Pendler, die täglich von ihrem ostdeutschen Wohnsitz an einen westdeutschen Arbeitsplatz fahren, überwiegend ungelernete Tätigkeiten ausüben, obwohl sie zumeist eine Berufsausbildung vorweisen können.
- Erschwert wird die Umstellung auf westliche Technik auch durch die relativ starke Spezialisierung, die für das Berufsbildungssystem der DDR typisch war. Ein Handwerksmeister in den alten Bundesländern beispielsweise muß sich ein Fachwissen aneignen, das zumeist wesentlich breiter angelegt ist als das in der Praxis tatsächlich genutzte Wissen. Dies wird gelegentlich als überflüssiger Ballast empfunden, erleichtert aber die Anpassung, wenn sich Technologien und Berufsbilder wandeln. Ein Industriemeister in der DDR dagegen wurde nur für eng abgegrenzte Tätigkeitsbereiche aus seinem Fachgebiet ausgebildet; wenn diese Tätigkeit im Strukturwandel wegfällt, verliert auch die

²⁰ 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.

Ausbildung ihren Wert. Ähnliche Unterschiede im Qualifizierungsprofil gibt es bei der Lehrlingsausbildung, aber auch im Fachschul- und Hochschulbereich.²¹

- Schließlich unterscheiden sich die organisatorischen und sozialen Qualifikationsanforderungen einer sozialistischen Planwirtschaft von denen einer Marktwirtschaft. Die Orientierung an den Anforderungen der Kunden sowie die fortwährende Suche nach Möglichkeiten zur effizienteren Gestaltung der Arbeitsabläufe spielten in der Planwirtschaft nur eine untergeordnete Rolle; wichtig war es dagegen, mit den Unzulänglichkeiten einer starren Mengenplanung zurechtzukommen, um beispielsweise Engpässe bei Material- und Ersatzteillieferungen durch improvisatorisches Geschick auszugleichen. Marktorientierte Verhaltensweisen, die für westdeutsche Arbeitskräfte längst selbstverständlich sind, müssen von ostdeutschen Arbeitskräften häufig erst schrittweise erlernt werden.

All diese Faktoren tragen dazu bei, daß ostdeutsche Arbeitskräfte in der Regel selbst auf Arbeitsplätzen, deren Ausstattung westdeutschen Maßstäben entspricht, zumindest in der Anlaufphase keine westdeutschen Löhne erwirtschaften können. Für die Überwindung solcher Schwierigkeiten wird es in den seltensten Fällen notwendig sein, nochmals eine komplette Berufsausbildung zu durchlaufen. Die aus dem System der DDR mitgebrachten Kenntnisse bieten oftmals eine gute Basis, die allerdings ausgebaut werden muß. Die Anpassung der vorhandenen Qualifikationen an westliche Verhältnisse dürfte am ehesten in der beruflichen Praxis selbst zu erreichen sein. Voraussetzung für ein solches „training on the job“ ist freilich, daß der Einstieg in die marktwirtschaftlich geprägte Arbeitswelt überhaupt gelingt.

Es ist kaum damit zu rechnen, daß die Unternehmen in großem Umfang bereit sein werden, die anfallenden Lernkosten selbst zu finanzieren; denn hier geht es um andere Größenordnungen als etwa bei der Einarbeitung neuer eingestellt westdeutscher Arbeitskräfte. Zudem müssen sie stets damit rechnen, daß die Erträge der Qualifizierung bei anderen Unternehmen anfallen, wenn der Arbeitnehmer später den Arbeitsplatz wechselt. Für alle Unternehmen zusammengenommen mögen sich derartige Vor- und Nachteile zwar die Waage halten, aber für jedes einzelne von ihnen ist es rational, sich als „free-rider“ zu verhalten und darauf zu vertrauen, daß die Ausbildungskosten von anderen Unternehmen übernommen werden.

Ein entscheidendes institutionelles Hemmnis für den Erwerb neuer Qualifikationen ist die Kurzarbeiterregelung, die die Arbeitnehmer dazu zwingt, in ihren alten Betrieben zu bleiben, wenn sie ihre Leistungsansprüche nicht verlieren wollen. Auch Fortbildungsmaßnahmen, die von diesen Betrieben für die Kurzarbeiter angeboten werden, können das Problem nicht lösen, denn es geht ja gerade um solche Qualifikationen, die in den Altbetrieben nie gefragt waren. Ähnlich skeptisch sind die Qualifizierungseffekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Beschäftigungsgesellschaften einzuschätzen, da die dort durchgeführten Arbeiten zwangsläufig marktfern sein müssen, wenn sie nicht privatwirtschaftlichen Unternehmen die Nachfrage abgraben sollen. Marktgerechte Qualifikationen lassen sich nur auf rentablen Arbeitsplätzen erwerben, und der Zugang zu solchen Arbeitsplätzen kann nur gelingen, wenn die ostdeutschen Arbeitskräfte auf dem gesamtdeutschen Arbeitsmarkt konkurrenzfähig sind.

²¹ Für eine ausführliche Dokumentation des Berufsbildungssystems der DDR vgl. Wolf-Dieter Gewande, Anerkennung von Übersiedlerzeugnissen. Berufliche Bildung und berufliche Qualifikation in der Deutschen Demokratischen Republik. Bundesinstitut für Berufsbildung, Berlin 1990.

Anders als bei den oben diskutierten Problemen der Infrastruktur und der staatlichen Verwaltung kann beim Qualifizierungsproblem nicht darauf vertraut werden, daß es sich im Laufe der Zeit gleichsam automatisch auflösen wird. Ein ostdeutscher Arbeitnehmer, der heute keinen Zugang zu einem rentablen Arbeitsplatz findet, wird auch morgen noch die gleichen Qualifizierungsdefizite aufweisen. Da die Tariflöhne weiter steigen, werden seine Einstellungschancen immer geringer. Wenn es dagegen gelingt, diesen Arbeitnehmer mit staatlicher Unterstützung in ein Beschäftigungsverhältnis hineinzubringen, wird sein Wettbewerbsnachteil gegenüber westdeutschen Kollegen durch das training on the job abgebaut, und der Bedarf an staatlichen Unterstützungszahlungen geht automatisch zurück. Mit einer vorübergehenden Anschubfinanzierung des Arbeitseinsatzes könnte der Staat somit eine dauerhafte Verminderung der Arbeitslosigkeit und damit auch der Sozialtransfers erreichen.

Das Modell der Qualifizierungsgutscheine

Ein marktwirtschaftlich orientierter Ansatz, das training on the job staatlich zu fördern, ist die Ausgabe von Qualifizierungsgutscheinen, wie sie bereits vor Jahresfrist in dieser Zeitschrift vorgeschlagen worden ist.²² Die Grundidee dabei ist, den betroffenen Personen, um deren Arbeitsmarktchancen es geht, einen möglichst großen Gestaltungsspielraum zu geben, wie und wo sie die benötigte Qualifikation erwerben wollen. Anstatt von staatlicher Seite festzulegen, welche der qualifizierungsbereiten Unternehmen, Beschäftigungsgesellschaften oder Umschulungs- und Fortbildungseinrichtungen in welchem Umfang gefördert werden – so das Argument –, sollten die Arbeitskräfte selbst entscheiden, wo für sie die Chancen zum Erwerb marktgerechter Qualifikationen am größten sind. Die Anbieter von Qualifizierungsmaßnahmen müssen sich dann im Wettbewerb untereinander um diese Gutscheine bemühen.

Auf diese Weise würde sich auch herausstellen, ob die im vorangegangenen Abschnitt vertretene These, daß das Qualifizierungsproblem ostdeutscher Arbeitskräfte in erster Linie ein Problem der mangelnden Berufspraxis unter marktwirtschaftlichen Bedingungen ist, tatsächlich zutrifft. In diesem Falle würden die Qualifizierungsgutscheine wahrscheinlich hauptsächlich als „Eintrittsgeld“ in Produktionsunternehmen genutzt, mit dem der jeweilige Arbeitgeber die Lernkosten in der Anlaufphase finanzieren kann. Wer sich dagegen keine Hoffnungen auf einen künftigen Arbeitsplatz in seinem ursprünglich erlernten Beruf macht, wird seine Gutscheine vermutlich eher bei außerbetrieblichen Umschulungseinrichtungen einlösen.²³

Es gibt unterschiedliche Möglichkeiten, wie dies Gutscheinsystem konkret ausgestaltet werden kann. Ein praktikabler Vorschlag dazu ist unlängst von Horst Siebert vorgelegt worden.²⁴ Er sieht vor, jedem Arbeitnehmer, der seit vier Wochen arbeitslos ist, zehn

²² Henning Klotz, „Arbeitsmarktpolitik in der DDR: Vorschläge für ein Qualifizierungsprogramm“. Die Weltwirtschaft, 1990, H. 1, S. 78–90.

²³ Dahinter steht letztlich die Vorstellung, daß die Betroffenen selbst am besten beurteilen können, welche Art von Qualifizierung in ihrem konkreten Fall am sinnvollsten ist. Dagegen wird häufig eingewandt, daß die marktwirtschaftlich unerfahrenen ostdeutschen Arbeitskräfte doch gar keinen Überblick darüber hätten, wo ihre Zukunftschancen liegen und daß sie mit solchen Entscheidungen völlig überfordert wären. Doch abgesehen davon, ob denn die ostdeutschen Bürger tatsächlich so unmündig sind, bleibt auch bei dem System der Qualifizierungsgutscheine die Möglichkeit offen, eine intensive Arbeitsmarktberatung durch die Bundesanstalt für Arbeit durchzuführen. Die Nachfrage nach solchen Beratungsleistungen dürfte sogar zunehmen, wenn dem Einzelnen mehr Optionen eröffnet werden.

²⁴ Horst Siebert, „Brauchbares Konzept der Qualifizierungsgutscheine“. Handelsblatt, 3. Juni 1991, S. 8.

namentlich gekennzeichnete und nicht übertragbare Coupons auszuhändigen, die jeweils auf einen Monatsbetrag von 1 000 DM ausgestellt sind. Diese Coupons können zu einem beliebigen Zeitpunkt bei einem ostdeutschen oder westdeutschen Arbeitgeber, bei einer Beschäftigungsgesellschaft oder bei einer staatlich anerkannten Fortbildungs- oder Umschulungseinrichtung eingereicht werden – nur nicht bei jenem Arbeitgeber, der den Arbeitslosen zuvor beschäftigt hat. Die Empfänger der Coupons erhalten den Nennwert vom Finanzamt erstattet, wenn nachgewiesen wird, daß mit dem betreffenden Arbeitslosen ein Arbeits- oder Ausbildungsvertrag abgeschlossen worden ist. Diese Verträge geben den Arbeitnehmern einen Anspruch auf reguläre Entlohnung bzw. auf die während der Umschulung gewährte Arbeitslosenunterstützung. Die Arbeitslosen haben die Wahl, ob sie gleich über den gesamten Zeitraum von zehn Monaten gefördert werden wollen oder ob sie einige Coupons für den Fall einer erneuten Arbeitslosigkeit in späteren Jahren zurückbehalten wollen. Bei der Einlösung der Coupons übernehmen sie die Verpflichtung, zu einem späteren Zeitpunkt 10 vH des Nennwertes zurückzuzahlen.

Die Idee dieser Ausgestaltungsmerkmale läßt sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Bedingung der vorangegangenen Arbeitslosigkeit hat hauptsächlich fiskalische Gründe, da die Ausgabe von Qualifizierungsgutscheinen an alle ostdeutschen Arbeitskräfte erheblich teurer würde. Sie kann natürlich dazu verleiten, bewußt aus einem Beschäftigungsverhältnis auszuschneiden, um den Anspruch auf Zuteilung von Coupons zu erwerben. Damit können jedoch auch Vorteile verbunden sein, insbesondere dann, wenn es dadurch gelingt, ostdeutsche Arbeitskräfte rascher aus unrentablen Strukturen herauszulösen. Es ist kaum zu erwarten, daß Erwerbstätige, die über einen langfristig sicheren Arbeitsplatz verfügen, in nennenswerter Zahl um der Erlangung dieses befristeten Vorteils willen das Risiko der Arbeitslosigkeit auf sich nehmen werden. Auch die Gefahr, daß die Unternehmen ihre vorhandenen Arbeitskräfte durch Arbeitslose ersetzen, ist gering, da dies mit den herrschenden Kündigungsschutzbestimmungen nicht vereinbar ist.
- Der Ausschluß der Möglichkeit, die Coupons beim bisherigen Arbeitgeber einzureichen, hat zwei Gründe: Zum einen liegt der Hauptzweck des Gutscheinsystems bei dem Erwerb zusätzlicher Qualifikationen in der beruflichen Praxis, und es ist zu vermuten, daß die im alten Betrieb möglichen Lerneffekte bereits vor Eintritt in die Arbeitslosigkeit weitgehend realisiert worden sind. Zum anderen dürfte nur so zu verhindern sein, daß manche Betriebe ihre gesamte Belegschaft für vier Wochen in Zwangsurlaub schicken, um anschließend die Qualifizierungsgutscheine ihrer rückkehrenden Arbeitskräfte als reine Lohnsubvention zu mißbrauchen. Gewisse Abgrenzungsprobleme gibt es bei der Frage, inwieweit von westlichen Firmen übernommene Betriebe noch als alte Arbeitgeber einzustufen sind. Hier wird die Einlösung von Qualifizierungsgutscheinen ehemaliger Mitarbeiter pragmatisch davon abhängig gemacht werden müssen, ob mit der Betriebsübernahme eine Reorganisation und Modernisierung der Produktionsabläufe verbunden ist und ob daher mit der Entstehung neuer Qualifikationspotentiale zu rechnen ist.
- Die teilweise Rückzahlungsverpflichtung soll das Eigeninteresse der Anspruchsberechtigten an der optimalen Verwendung der Gutscheine stärken. Wenn es gelingt, ihnen die Zusammenhänge zwischen beruflicher Qualifikation und langfristigen Arbeitsmarktchancen hinreichend bewußt zu machen, werden sie selbst darauf achten, die Coupons nicht vorschnell für Arbeitsmöglichkeiten mit geringen Qualifizierungsaussichten aus der Hand zu geben. Dann könnte auf eine formale Prüfung durch den Staat, ob und inwieweit die geförderten Beschäftigungsverhältnisse tatsächlich einen Qualifizierungseffekt haben, weitgehend verzichtet werden.

Falls die Schätzungen aus der Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute zutreffen, nach denen mit dem Auslaufen der Kurzarbeiterregelung zum Jahresende 1991 die Zahl der Arbeitslosen in Ostdeutschland auf rund 3,5 Millionen ansteigt, und falls alle Arbeitslosen ihre Coupons in Anspruch nehmen, wäre der Finanzbedarf für das System der Qualifizierungsgutscheine mit etwa 35 Mrd. DM zu veranschlagen. Die Beanspruchung der öffentlichen Kassen würde sich allerdings auf einen längeren Zeitraum verteilen, da vermutlich nicht alle Coupons sofort eingereicht würden. Wenn im gleichen Zuge die gegenwärtig laufenden Programme zur Investitionsförderung und die impliziten Erhaltungssubventionen der Treuhandanstalt abgebaut würden, könnte auf diese Weise das Subventionsvolumen für die ostdeutsche Wirtschaft insgesamt sogar gesenkt werden.

Das System der Qualifizierungsgutscheine ist natürlich kein Allheilmittel, von dem die vollständige Lösung der Arbeitsmarktprobleme in den neuen Bundesländern erwartet werden kann. Insbesondere die weit überzogenen Lohnabschlüsse der letzten Tarifrunde lassen sich dadurch auch nicht annähernd kompensieren. Hier ist ein Nachverhandeln dringend erforderlich. Es wäre zu erwägen, die Einführung der Qualifizierungsgutscheine im Rahmen einer „konzertierten Aktion“ als Gegenleistung dafür anzubieten, daß die vorgesehene Nivellierung der Lohnunterschiede zwischen Ost und West zurückgenommen, zumindest aber zeitlich spürbar gestreckt wird.