Institutionenökonomisches Plädoyer für On-the-job-Qualifizierungen

QUALIFIZIERUNGS-GUTSCHEINE STATT BILDUNGSGUTSCHEINE

Oliver Farhauer

Die Bildungsgutscheine der Bundesagentur für Arbeit werden nicht nur von Bildungsträgern kritisiert, sondern auch unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten. Der nachstehende Beitrag eines Ökonomen mag in den Augen des »gemeinen DIE-Lesers« vielleicht jegliche pädagogische Argumentation vermissen lassen. Er wird dadurch aber nicht in seiner inneren Logik beschädigt. Verantwortliche in der Weiterbildung müssen die Argumente der Ökonomen kennen, um sich an ihnen abzuarbeiten. Farhauer gibt ihnen mit seiner Analyse problematischer Prinzipal-Agent-Beziehungen bei Off-the-job-Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit genügend Stoff.

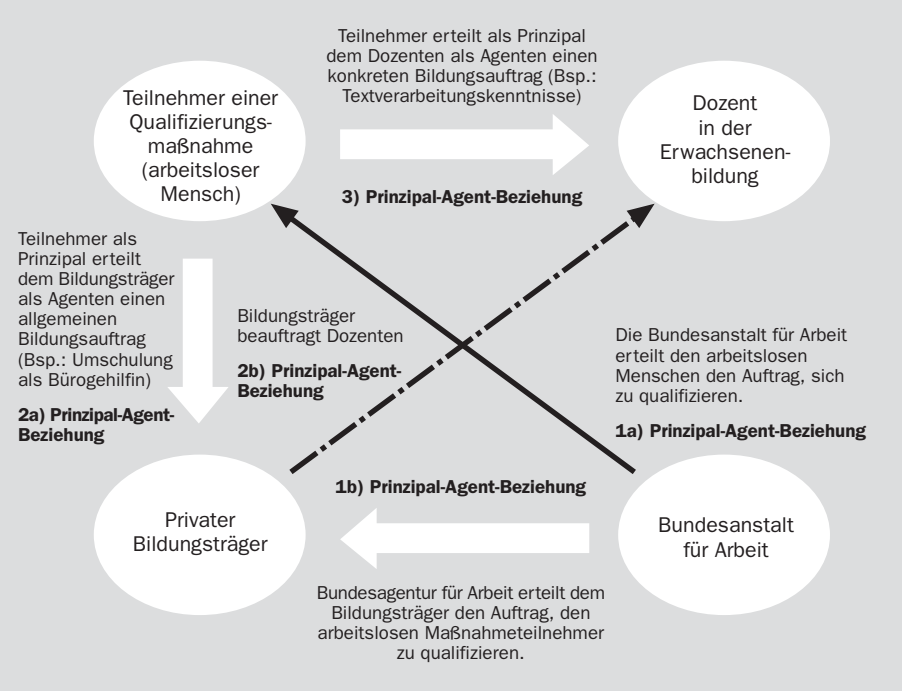
Zur Erklärung der bestehenden Arbeitslosigkeit werden häufig Mismatch-Probleme angeführt. Dabei wird auf vorhandene Profildiskrepanzen zwischen der Arbeitsnachfrage- und der Arbeitsangebotsseite verwiesen, die ein Zueinanderfinden der beiden Marktseiten verhindern. Die Arbeitslosen erfahren während der Erwerbslosigkeit einen Qualifikationsverlust, der zu einer Veralterung ihres Humanvermögens führt. Die Entwertung des Humanvermögens erfolgt dabei in zweierlei Hinsicht: Zum einen verlieren sie an internem Humanvermögen, da sie aufgrund des fehlenden On-the-job-Trainings ihre betriebsspezifischen und sozialen Fertigkeiten verlernen. Zum anderen wird ihr externes Humanvermögen entwertet, da konjunkturelle Aufschwungsphasen durch Neuinvestitionen und strukturellen Wandel gekennzeichnet sind. In dieser Zeit verändern sich unternehmerische Anforderungen an die Arbeitnehmer, Arbeitstechniken wandeln sich oder ganze Berufsbilder gehen verloren. Von diesem Problem ist der Arbeitsmarkt besonders betroffen. Während die Einführung neuer Prozesse durch die Stilllegung von obsoleten Maschinen, Computern, Software etc. und deren Ersatz durch neue Modelle praktisch ohne Zeitverlust, wenn auch nicht ohne Kosten, realisiert werden kann, ist dies beim Humanvermögen nicht in gleichem Tempo möglich.
Im konjunkturellen Abschwung werden Arbeitnehmer freigesetzt. Die Aufschwungphase ist zumeist durch vermehrten technischen Fortschritt gekennzeichnet, wodurch das Humanvermögen der im Abschwung arbeitslos gewordenen Personen für die neuen Anforderungen im Produktionsprozess nicht mehr geeignet ist. Die Arbeitslosen haben keine Möglichkeit, ihr Humanvermögen zu aktualisieren, weshalb sie den gestiegenen Anforderungen des wirtschaftlichen Entwicklungsprozesses nicht mehr folgen können (vgl. Booth/Snower 1996). Obsolet gewordene individuelle Qualifikationen können nicht einfach durch neue ersetzt werden, weil der Erwerb neuer Qualifikationen Zeit erfordert. Aus der Unfähigkeit, sich während der Arbeitslosigkeit für den Markt zu qualifizieren, resultiert ein regionaler und qualifikatorischer Mismatch. Dieser Prozess ist temporär nicht begrenzt, weil der Humanvermögensverlust mit Dauer der Arbeitslosigkeit zunimmt.
Die Diskrepanzen in der Qualifizierung sollen derzeit überwiegend durch Off-the-job-Maßnahmen behoben werden, d.h., die Qualifizierung der Arbeitslosen erfolgt bei so genannten privaten Bildungsträgern außerhalb des Produktionsprozesses. Im Zuge der Hartz-Vorschläge sind Änderungen auch bei Qualifizierungsmaßnahmen wie Umschulungen und Weiterbildungen erfolgt. Die Qualifizierungsmaßnahmen sind zwar weiterhin überwiegend off-the-job ausgerichtet, jedoch sollen Bildungsgutscheine die Eigenverantwortung und den Gestaltungsspielraum der Arbeitslosen vergrößern und den Wettbewerb unter den Bildungsträgern stärken, was die Qualität der Lehrleistung sichern soll. Dadurch werden zentrale Schwächen des Systems der Qualifizierungsmaßnahmen nicht ausgemerzt; eine grundlegendere Reform der Qualifizierung muss stattfinden.

»Problematische Prinzipal-Agent-Beziehungen bei Off-the-job-Trainings«

Die Schwächen in der institutionellen Ausgestaltung von staatlichen Off-the-job-Maßnahmen konterkarieren per se die Wirksamkeit des Instruments aufgrund konfligierender Interessen. Die von der Bundesagentur für Arbeit vergebenen und von privaten Bildungsträgern durchgeführten Off-the-job-Maßnahmen können durch komplexe Prinzipal-Agent-Beziehungen abgebildet werden: Prinzi-

pal-Agent-Beziehungen sind dadurch gekennzeichnet, dass der Prinzipal (der Auftraggeber) seinen Agenten (Auftragnehmer) beauftragt, eine bestimmte Handlung auszuführen bzw. eine bestimmte Leistung zu erstellen. Der Prinzipal ist über die Eigenschaften und Handlungen des Agenten unvollständig informiert. Deshalb besteht eine Informationsasymmetrie zu seinen Lasten. Aus dieser resultiert ein strategisches Verhalten des Agenten, der versucht, die Leistung mit dem geringstmöglichen Aufwand zu erbringen, worunter die Qualität der Leistung leidet (vgl. z. B, Laffont/Martimort 2002, S. 32ff.). Das ökonomische Problem besteht in der Nutzenmaximierung des Agenten, die der des Prinzipals entgegensteht. Bei derzeitiger Ausgestaltung beauftragt die BA als Prinzipal den Arbeitslosen, sich durch eine Off-the-job-Maßnahme zu qualifizieren, um seine Chancen auf Reintegration in den Arbeitsmarkt zu verbessern (siehe Abbildung: 1a Prinzipal-Agent-Beziehung).
Weiterhin ist die – dem Bildungsträger den Auftrag für die Qualifikationsvermittlung erteilende – BA als Prinzipal schlechter über die Qualität der Leistungserbringung informiert als der Agent, also die privaten Bildungsträger (1b Prinzipal-Agent-Beziehung). Der Maßnahmeteilnehmer als Nachfrager der Qualifikation erwartet vom privaten Bildungsträger als Agenten, eine bestimmte Leistung in Form der Qualifikationsvermittlung zu erbringen. Dabei ist der private Bildungsträger besser über die Qualität seiner Leistung informiert als der Teilnehmer (2a Prinzipal-Agent-Beziehung).
Diese Beziehungskette lässt sich fortführen, indem der Bildungsträger in einer Arbeitsbeziehung als Prinzipal gegenüber dem jeweiligen Dozenten als dem Agenten auftritt (2b Prinzipal-Agent-Beziehung). In aller Regel werden die Dozenten von den privaten Bildungsträgern nicht in einem abhängigen Beschäftigungsverhältnis eingestellt, sondern fungieren als selbstständige Wissensvermittler. Dabei ist der Dozent besser über die Qualität seiner Leistung informiert als der private Bildungsträger. Schließlich tritt der Dozent in den einzelnen Unterrichtsstunden als Agent gegenüber den Arbeitslosen auf (3 Prinzipal-Agent-Beziehung). In dieser Beziehung ist der Dozent wiederum besser über die Qualität seiner Leistung informiert als der Prinzipal, der Maßnahmeteilnehmer ist.
Die Leistungserbringung ist für den Agenten mit Aufwand verbunden, der mit steigender Qualität der Wissensvermittlung höher ausfällt. Aufgrund der asymmetrischen Informationsverteilung wird der Agent bedacht sein, die Interessen des Prinzipals zu missachten und die Leistung mit dem geringstmöglichen Aufwand zu erbringen. Eine mit möglichst geringem Aufwand erbrachte Lehrleistung ist in der Regel den hohen Anforderungen der Unternehmen nicht gewachsen.
Der private Bildungsträger tritt in zweifacher Hinsicht als Agent auf und erbringt seine Leistung (beispielsweise über beauftragte Dozenten) mit minimalem Einsatz. In diesem Zusammenhang kann das Bildungsinstitut versuchen, seine Kosten zu senken, indem überwiegend Studenten oder Dozenten mit geringer Produktivität und damit geringerer Entlohnung beschäftigt werden.
Der Dozent ist ebenfalls als zweifacher Agent gegenüber Bildungsträger und Maßnahmeteilnehmer tätig und kann die Qualität seiner Leistung direkt beeinflussen. Selbst wenn private Bildungsträger an effizienter Qualifikationsvermittlung interessiert sind, können Dozenten als unmittelbare Wissensvermittler die Qualität des Unterrichts variieren. Diese Situation, in der sowohl Dozenten als auch Bildungsträger in mehrfacher Hinsicht als Agenten tätig sind, birgt große Ineffizienzen bei der Leistungserstellung. Verstärkt wird dies bei der Vergabe von öffentlichen Mittel, bei denen niemand einen unmittelbaren privaten Einkommensverlust erleidet und Mitnahmementalität existiert.
Zur Verringerung des Problems müssen private Bildungsträger und deren Dozenten den Arbeitsämtern bestimmte Qualifikationen nachweisen. Dabei spielen in

Abbildung: Prinzipal-Agent-Beziehungen bei Off-the-job-Maßnahmen



Quelle: Eigene Darstellung

der Praxis didaktische Fähigkeiten der Dozenten nur eine untergeordnete Rolle, was zu bemängeln ist. Überdies handelt es sich bei der Qualifikation zumindest um ein Erfahrungsgut, wenn nicht um ein Vertrauensgut, da Nachfrager die Qualität vor Vertragsabschluss nur unter sehr hohen (z.T. prohibitiven) Kosten ermitteln können. Die Qualität der Wissensvermittlung kann zudem nur schwer und nicht objektiv abgeschätzt werden. Obwohl Evaluationen der Dozenten durch die Teilnehmer in der Praxis stattfinden, spiegeln die Ergebnisse nicht unbedingt die Qualität wider, da die Teilnehmer während der Maßnahme in einem Abhängigkeitsverhältnis (Noten- und Prüfungsdruck) mit Dozenten und Bildungsträgern stehen. Eine Vermittlung von anspruchslosen Inhalten senkt den Lernaufwand für Teilnehmer und den Lehraufwand für Dozenten. Dadurch können beide Parteien während der Maßnahmendauer rational ihren persönlichen Nutzen über vermehrte Freizeit erhöhen. Dies gilt umso mehr, als gering Qualifizierten ein geringerer Anreiz zur Wissensaneignung unterstellt werden kann. In diesem Zusammenhang ist die Nutzenunkenntnis im Bildungsbereich zu berücksichtigen, woraus irrationales Verhalten Arbeitsloser resultieren kann.

»Das Problem der marktfernen Qualifizierung besteht weiter«

Das Problem der marktfernen Qualifizierung bleibt bei Off-the-job-Trainings auch bei einer Reform der Ausgestaltung der Politikinstrumente bestehen. Die Wirksamkeit von Qualifizierungsmaßnahmen ist zweifelhaft, weil Fort- und Weiterbildungen bzw. Umschulungen überwiegend off-the-job ausgerichtet sind. Das hinzu gewonnene Humanvermögen der Arbeitslosen entspricht nicht den Anforderungen der Unternehmen. Die Bildungsträger verfügen weder über die dazu notwendigen Informationen noch können sie unmittelbar marktverwertbares Humanvermögen effizient bereitstellen; eine wirkungsvolle Qualifizierung der Arbeitslosen kann nur im Produktionsprozess erfolgen, wofür ein Qualifizierungsgutscheinsystem sorgen kann.
Gutscheinsysteme zielen prinzipiell darauf ab, Unternehmen temporär einen Teil der Einarbeitungskosten zu erstatten, um die Qualifizierung von Arbeitslosen im Produktionsprozess zu ermöglichen (vgl. Snower 1997). Dabei erhalten die Arbeitslosen nach einiger Zeit der Arbeitslosigkeit (z.B. sechs Monate) nichtübertragbare Qualifizierungsgutscheine mit monatlichen Coupons, die bei einem beliebigen Unternehmen eingereicht werden können. Von der Förderung auszunehmen sind ehemalige Arbeitgeber, um somit einen Subventionsbetrug zu verhindern. Unternehmen bekommen den Gegenwert des monatlichen Coupons von der BA erstattet, wenn ein abgeschlossener Arbeits- oder Ausbildungsvertrag mit dem Arbeitslosen nachgewiesen wird. Damit ist eine On-the-job-Qualifizierung gesichert und die Produktivitätslücke Arbeitsloser kann geschlossen werden. Da die Einstellungschancen mit zunehmender Arbeitslosigkeitsdauer sinken, wächst der Wert des Coupons mit anhaltender Arbeitslosigkeit bis zu einem Maximalwert nach zwei bis drei Jahren an. Dadurch ist eine Zielgruppenorientierung in das Gutscheinsystem implementiert, weil Langzeitarbeitslose geringere Chancen am Arbeitsmarkt haben als Kurzzeitarbeitslose. Mit der Dauer der Beschäftigung sinkt der Gutscheinbetrag sukzessive wieder bis auf Null, da sich Arbeitslose im Produktionsprozess qualifiziert haben und damit ihre Produktivität ansteigt. Sofern der Nennwert des Coupons nicht höher ist als die Arbeitslosenunterstützung, ergibt sich eine zusätzliche fiskalische Belastung des öffentlichen Haushalts nur bei denjenigen ehemaligen Arbeitslosen, die auch ohne Qualifizierungsgutschein eingestellt worden wären.
Um den Qualifizierungseffekt zu intensivieren, können Unternehmen gegen Vorlage des Gutscheins vom Arbeitsamt einen höheren Betrag erhalten, sofern sie nachweisen können, dass Arbeitslose nicht nur beschäftigt, sondern auch aus- bzw. weitergebildet werden. Der Zuschuss einer nachgewiesenen Aus- und Weiterbildung begründet sich aus höheren Qualifizierungseffekten.
Qualifizierungsgutscheine haben gegenüber allgemeinen Lohnsubventionen eine Reihe von Vorteilen. Allgemeine Lohnsubventionen bremsen den strukturellen Wandel, so dass mit diesem Instrument der gewollte Sprung zum tertiären Sektor nicht zu bewältigen ist (vgl. Eger/Weise 1998). Qualifizierungsgutscheine fördern hingegen die Qualifikation im Produktionsprozess und damit auch den Strukturwandel, weil sie eine flexible Anpassung an den technischen Fortschritt ermöglichen. Des Weiteren ist aus zweierlei Gründen die fiskalische Belastung der öffentlichen Haushalte durch Qualifizierungsgutscheine geringer als bei allgemeinen Lohnsubventionen. Einerseits ist eine Finanzierung des Übergangs von der Arbeitslosigkeit in ein Beschäftigungsverhältnis erheblich geringer als bei allgemeinen Beschäftigungssubventionen. Dies würde die politische Durchsetzbarkeit bei angespannten finanziellen Situationen der Gebietskörperschaften erheblich erhöhen. Andererseits haben Gutscheine den Vorteil, dass sie bei Arbeitslosen zu unterschiedlichen Zeitpunkten auslaufen, während Lohnsubventionen an einem bestimmten Stichtag abgeschafft werden. Somit ist der politische Druck auf Verlängerung über den ursprünglich vereinbarten Zeitraum hinaus bei Lohnsubventionen größer als bei Qualifizierungsgutscheinen. Schließlich können allgemeine Lohnsubventionen relativ einfach Gegenstand von Tarifvertragsverhandlungen werden und damit eine Tendenz zu höheren Löhnen auslösen, während das bei Qualifizierungsgutscheinen, die gezielt die Einstellung von Arbeitslosen fördern, nur schwer möglich ist.
Bei Eingliederungshilfen können jedoch Deadweight-Verluste und Substitutionseffekte eintreten. Deadweight-Verluste

treten auf, wenn Gutscheine Arbeitslosen zugute kommen, die auch ohne Förderung eingestellt worden wären (vgl. Fehn 1997, S. 197ff.). Diese Nettowohlfahrtsverluste sind schwer messbar. In einer empirischen Studie von Orszag und Snower (2000) werden trotz Deadweight- und Substitutionseffekten langfristig positive Beschäftigungseffekte von Gutscheinsystemen nachgewiesen.

»Bei Eingliederungshilfen können Deadweight-Verluste eintreten.«

Die Wahrscheinlichkeit der Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt sinkt mit zunehmender Arbeitslosigkeitsdauer; so fallen Verluste durch Mitnahmeeffekte geringer aus, weil sich Einstellungschancen von Arbeitslosen mit zunehmender Arbeitslosigkeitsdauer reduzieren. Gesenkt werden die Verluste durch temporäre Verzögerungen des Gutscheinsystems. Erst nach gewisser Zeit der Arbeitslosigkeit (sechs Monate) werden Gutscheine gewährt, so dass eine Förderung von chancenreichen Kurzzeitarbeitslosen verzögert stattfindet.
Ein Ausschluss der Förderung für ehemalige Arbeitgeber sorgt weiter dafür, dass Substitutionseffekte weitestgehend ausgeschlossen werden. Die starke Zielorientierung des Gutscheinsystems an Problemgruppen wird das Problem der Substitutionseffekte verringern, da Unternehmen keine Arbeitsplätze für Personen schaffen, deren Humanvermögen nicht ihren Anforderungen entspricht. Den Unternehmen liegt viel an Arbeitnehmern, die bereits über betriebsspezifische Kenntnisse verfügen. Somit können sich die Unternehmen im Produktionsprozess betriebsspezifisches Humanvermögen aneignen, was Klebeeffekte wahrscheinlich macht, die eine dauerhafte Anstellung der Arbeitslosen gewährleisten können (vgl. Farhauer 2001). Untersuchungen zeigen eine hohe Wirksamkeit von Gutscheinsystemen. Snower (1997) kommt unter Berücksichtigung länderspezifischer Arbeitsnachfrageelastizitäten für Deutschland zu dem Ergebnis, dass die Beschäftigung langfristig um 4,7 Prozent steigt und die Anzahl der Arbeitslosen bei konsequenter Umsetzung des Gutscheinsystems um 51,6 Prozent sinkt.
Qualifizierungsgutscheinsysteme bedürfen der Flankierung, um den weiter wachsenden Ansprüchen am Arbeitsmarkt gerecht zu werden. Um den nötigen gesamtwirtschaftlichen Sprung zur modernen Wissensgesellschaft zu meistern, müssen Arbeitnehmer über Qualifikationen des tertiären Sektors einer Wissens- und Informationsgesellschaft verfügen. Dies gelingt bestenfalls bei einer Qualifizierung der Arbeitnehmer im Produktionsprozess. Durch ein Gutscheinsystem wird die Zielgenauigkeit der aktiven Arbeitsmarktpolitik erhöht. Während es sich bei den jetzigen Maßnahmen um so genannte Ermessensleistungen handelt, die fallweise vom jeweiligen Arbeitsamt gewährt werden, sind Gutscheinsysteme ordnungspolitischer Bestandteil der Arbeitslosenversicherung und stärken als automatischer Stabilisator den Versicherungscharakter der Arbeitslosenversicherung (vgl. Orszag/Snower 2000, S. 385). Zudem ist mit Gutscheinsystemen eine zielgenaue lokale Arbeitsmarktpolitik gewährleistet, weil Räume mit hoher Arbeitslosigkeit über die Gutscheine stärker gefördert werden als Gebiete mit geringen Strukturproblemen. Dies könnte für Unternehmen einen Anreiz darstellen, in strukturschwächere Regionen überzuwechseln. Somit ist zeitgleich eine räumliche Förderungskomponente in das Versicherungssystem implementiert, die den strukturellen Wandel fördert und sich ihm nicht entgegenstellt.

Literatur

Booth, A.L./Snower, D.J. (1996): Introduction: Does the free market produce enough skills? In: dies. (Hgg.): Acquiring Skills: market failures, their symptoms and policy responses. Cambridge, S. 1–16

Eger, T./Weise, P. (1998), Gutscheine und Zertifikate. In: Tietzel, M. (Hg.): Ökonomische Theorie der Rationierung. München, S. 33–75

Farhauer, O. (2001): Folgt aus der Theorie des endogenen Wachstums eine neue Wirtschaftspolitik? Wirtschaftspolitische Relevanz und ihre empirische Bedeutung. In: Konjunkturpolitik, Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung, 47. Jg., S. 214–250

Fehn, R., (1997): Der strukturell bedingte Anstieg der Arbeitslosigkeit in Europa, Ursachen und Lösungsansätze. Baden-Baden

Laffont, J.-J./Martimort, D. (2002): The Theory of Incentives, The Principal-Agent-Model. Princeton

Orszag, J.M./Snower, D.J. (2000): The Effectiveness of Employment Vouchers: A Simple Approach. In: German Economic Review, Vol. 1, S. 385–419

Snower, D.J. (1997): The simple economics of benefit transfers. In: Snower, D.J./De La Dehesa, G. (Hgg.): Unemployment policy: government options for the labour market. Cambridge, S. 163–198

Abstract
The institution-economic analysis of problematic principal-agent relationships at off-the-job courses offered by the Bundesagentur für Arbeit (Federal Employment Services) shows: The introduction of education vouchers does not change anything about the weaknesses of the system because qualification still happens outside the market. What is rather needed is a redirection towards on-the-job qualification measures since only these can help unemployed persons to find a job. Thus, qualification vouchers are to be preferred over formation vouchers in spite of possible deadweight losses.

Dr. rer. oec. Oliver Farhauer ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung an der Universität Hannover

Kontakt: farhauer@ies.uni-hannover.de