

Personalplanung zwischen Wachstum und Stagnation

Herausgegeben von
Mira Maase und Rainer Schultz-Wild
in Zusammenarbeit mit
Burkhart Lutz, Hans Gerhard Mendius,
Werner Sengenberger

Campus Verlag
Frankfurt/New York

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Personalplanung zwischen Wachstum und Stagnation /
hrsg. von Mira Maase u. Rainer Schultz-Wild in
Zusammenarb. mit Burghart Lutz . . . – Frankfurt/
Main, New York : Campus-Verlag, 1980.

(Arbeiten des Instituts für Sozialwissenschaft-
liche Forschung e.V. München)
ISBN 3-593-32642-6
NE: Maase, Mira [Hrsg.]

ISBN 3-593-32642-6

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung
sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgend-
einer Form (durch Photokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren)
ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter
Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder ver-
breitet werden.

Copyright © 1980 bei Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main
Produktion: Buchteam Frankfurt
Umschlaggestaltung: Eckard Warminski, Frankfurt/Main
Druck und Bindung: Fotokop, Darmstadt
Printed in Germany

Inhalt

Burkart Lutz, Mira Maase, Hans Gerhard Mendius, Rainer Schultz-Wild
und Werner Sengenberger

EINFÜHRUNG:

PERSONALPLANUNG ZWISCHEN WACHSTUM UND STAGNATION

Entwicklungstendenzen und Forschungsprobleme 1

TEIL A:

VERBREITUNG UND ENTWICKLUNG BETRIEBLICHER

PERSONALPLANUNG

I.	Rainer Schultz-Wild	
	Verbreitung und Entwicklung betrieblicher Personalplanung	48
II.	Rainer Schultz-Wild, Werner Sengenberger	
	Zur Stellung der Personalplanung in der Unternehmensplanung	61
III.	Mira Maase, Hans Gerhard Mendius	
	Zur Verbreitung von Personalplanungsausschüssen und der Beteiligung des Betriebsrats	79
IV.	Hartmut Wächter	
	Der Stellenwert der Personalplanung innerhalb der Unternehmensplanung	91
V.	Burkart Lutz	
	Personalplanung in einer langsamer wachsenden Wirtschaft	104
VI.	Mira Maase, Rainer Schultz-Wild	
	Betriebliche Beschäftigungspolitik und technisch- organisatorische Veränderungen	118

TEIL B:

PERSONALPLANUNG UNTER VERSCHIEDENARTIGEN

BETRIEBLICHEN BEDINGUNGEN

I.	Werner Sengenberger	
	Personalplanung unter verschiedenartigen betrieblichen Bedingungen.	130
II.	Burkart Lutz	
	Planende und nichtplanende Betriebe	139

III.	Martin Posth	
	Handlungsbedingungen und Zielsetzungen der Personalplanung in einem Unternehmen der Automobilindustrie	156
IV.	Hasso Hagenbruck	
	Personalplanung in einem Unternehmen der Montanindustrie.	169
V.	Heinz Ahrens	
	Bedingungen der Personalplanung in kleineren und mittelgroßen Unternehmen	180

TEIL C:

**PERSONALPLANUNG UND INTERESSENVERTRETUNG
DER ARBEITNEHMER**

I.	Hans Gerhard Mendius	
	Personalplanung und Interessenvertretung der Arbeitnehmer	190
II.	Hans Jäger	
	Personalplanung und Gewerkschaften	199
III.	Heribert Kohl	
	Konsequenzen der neueren Regelungen zur Absicherung von Eingruppierung und Arbeitsplatz für die Personalplanung	208
IV.	Hans Gerhard Mendius, Rainer Schultz-Wild	
	Personalabbau und Interessenvertretung durch den Betriebsrat – Zur Krisenbewältigung in der Automobilindustrie	222
V.	Wolfgang Scholl	
	Personalplanung und Mitbestimmung im Betrieb	243

TEIL D:

PERSONALPLANUNG UND ARBEITSMARKT

I.	Mira Maase	
	Personalplanung und Arbeitsmarkt	270
II.	Hartmut Seifert	
	Wechselwirkungen zwischen betrieblicher Personalpolitik und öffentlicher Arbeitsmarktpolitik.	278
III.	Werner Sengenberger	
	Herausforderungen der Arbeitsmarktsituation an die betriebliche Personalpolitik	291
IV.	Mira Maase, Werner Sengenberger	
	Wird Weiterbildung konjunkturgerecht betrieben? Über die Vereinbarkeit von betrieblicher Personalplanung und öffentlicher Arbeitsmarktpolitik	300

V. Bernhard Teriet	
Personalplanung und die Veränderung der Arbeitszeit.	319
VI. Podiumsdiskussion „Personalplanung und Arbeitsmarkt“	328
NACHWORT:	
Ansgar Keßler	
Möglichkeiten und Grenzen der Personalplanung	346
LITERATURVERZEICHNIS	349

*Burkart Lutz, Mira Maase, Hans Gerhard Mendius,
Rainer Schultz-Wild und Werner Sengenberger*

EINFÜHRUNG:

PERSONALPLANUNG ZWISCHEN WACHSTUM UND STAGNATION

Entwicklungstendenzen und Forschungsprobleme

Gliederung

- I. *Betriebliche Personalplanung als gesellschaftliches Problem und Objekt sozialwissenschaftlicher Forschung*
1. *Personalplanung – neue Qualität von Personalpolitik oder technisches Instrument?*
2. *Zur Bedeutung eines instrumentellen Konzepts von Personalplanung*
3. *Genese und Struktur des Sammelbandes*
- II. *Zur Entwicklung von betrieblicher Personalplanung und Beschäftigungspolitik seit Anfang der 60er Jahre*
1. *Ausbreitung von Personalplanung während der Vollbeschäftigtephase*
2. *Personalplanung und betriebliche Beschäftigungspolitik während der Rezession 1974/75*
3. *Neue personal- und unternehmenspolitische Strategien seit Beendigung der Rezession*
- III. *Das Forschungsprogramm „Betriebs- und sozialpolitische Aspekte betrieblicher Personalplanung“ des ISF München*
1. *Das Ende der Personalplanungseuphorie – Perspektiven des Forschungsprogramms*
2. *Grundlageninformationen zur Praxis betrieblicher Personalplanung*
3. *Betriebliche Beschäftigungspolitik und Personalplanung in der Rezession*
4. *Innerbetriebliche Mobilität von Arbeitskräften und Personalplanung*
5. *Aktuelle Problemperspektiven betrieblicher Personalpolitik und Personalplanung*

I. Betriebliche Personalplanung als gesellschaftliches Problem und Objekt sozialwissenschaftlicher Forschung

Ende 1974 erhielt das Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung den Auftrag, in einem auf mehrere Jahre angelegten Forschungsprogramm wichtige betriebs- und sozialpolitische Aspekte und Probleme betrieblicher Personalplanung zu untersuchen.

Dieses Forschungsprogramm wird mit dem hier vorgelegten Sammelband abgeschlossen. Dieser Band ist nicht nur ein Abschlußbericht im üblichen Sinne, der am Ende einer Untersuchung deren wichtigste Befunde darstellt, analysiert und interpretiert, sondern er dokumentiert zugleich den Versuch, bestimmten Schwierigkeiten in der Ergebnisdarstellung zu begegnen, die mit dem raschen Wandel im Objektbereich der Forschung zusammenhängen.

Wenn betriebliche Personalplanung – wie im Forschungsansatz des ISF – als spezifisches Instrument betrieblicher Personal- und Beschäftigungspolitik aufgefaßt wird, dann können ihre Rolle und Bedeutung adäquat nur auf dem Hintergrund der jeweils vorherrschenden personalwirtschaftlichen Bedingungen und personalpolitischen Problemlagen der Unternehmen analysiert und bewertet werden. Diese Rahmenbedingungen haben sich im Zeitraum der Untersuchung mehrmals entscheidend verändert. Die empirischen Forschungsarbeiten des ISF erfaßten vor allem die Situation der Rezession und ihrer Folgeprobleme für die betriebliche Personal- und Beschäftigungspolitik, während die neuen – auch gegenüber der früheren Vollbeschäftigtephase veränderten – Rahmenbedingungen der Zeit nach der Krise 1974/75 sich erst nach Abschluß der meisten Erhebungen dieses Forschungsprogramms deutlicher herauszukristallisieren begannen.

Um diese neuen, gegenüber früheren Phasen veränderten Bedingungen und Konstellationen betrieblicher Personal- und Beschäftigungspolitik sowie ihre arbeitsmarktpolitischen Implikationen einzufangen zu können, veranstaltete das Institut im Herbst 1978 unter Beteiligung namhafter Fachleute aus Wissenschaft, betrieblicher Praxis und aus Verbänden ein Symposium zum Thema „Personalplanung unter veränderten Wachstumsbedingungen“.

Im vorliegenden Sammelband fußen alle Beiträge von institutsexternen Autoren auf Referaten und Diskussionen während dieses Symposiums. Die Beiträge von Mitarbeitern des ISF sind zum einen Teil – unter Aufnahme der Symposiumsdiskussionen – für die vorliegende Abschlußveröffentlichung neu geschrieben worden oder waren zum anderen Teil bereits früher als Zeitschriftenaufsätze gedruckt.

Der besondere Zusammenhang von Forschungsansatz und begrifflicher Fassung, empirischer Untersuchung sowie realer Veränderung des Forschungs-

gegenstandes soll im folgenden etwas eingehender erläutert werden, da er sowohl für die gesellschaftspolitische Einschätzung betrieblicher Personalplanung als auch für das Verständnis eines zu ihrer Klärung bestimmten Forschungsprozesses bedeutsam ist.

1. Personalplanung – neue Qualität von Personalpolitik oder technisches Instrument?

In der politischen Diskussion wie in der betriebs- und personalwirtschaftlichen Literatur wurden und werden an betriebliche Personalplanung weitreichende Erwartungen unternehmens- und sozialpolitischer Art geknüpft¹. Einführung bzw. Existenz von Personalplanung würden – für sich allein oder in einem umfassenderen Rahmen moderner Managementstrukturen und -verfahren – insbesondere:

- den Unternehmen zu einem wirksameren und rationelleren Einsatz ihrer personellen wie sachlichen Ressourcen verhelfen und ihnen die Bewältigung von Problemen erleichtern, die sich aus den mittel- und langfristig zu erwartenden Entwicklungen auf den Absatz- und Beschaffungsmärkten ergeben;
- den Arbeitnehmern bessere Erwerbschancen, höhere Entlohnung, günstigere Arbeitsbedingungen, einen qualifikationsgerechten Arbeitsplatz sowie Schutz vor Beschäftigungsrisiken gewähren;
- dazu beitragen, Konflikte zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern auf betrieblicher Ebene zu regulieren, zu mindern oder ganz zu vermeiden bzw. vorbeugend zu lösen;
- schließlich dazu dienen – in Verbindung mit öffentlicher Beschäftigungs- politik und Bildungsplanung –, die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes zu erhöhen durch Vermeidung von Arbeitsmarktungleichgewichten oder zumindest bessere Bewältigung bereits eingetretener Störungen.

Solche Erwartungen resultieren aus Konzeptionen, die betriebliche Personalplanung mit einer neuen Qualität von Personalpolitik, mit einem moderneren, den bisherigen Formen von Personalwirtschaft überlegenen „Aggregatzustand“ von Personalpolitik gleichsetzen. Mehr oder minder selbstverständlich wurde – und wird auch heute noch vielfach – dabei betriebliche Personalplanung mit einer vorausschauenden, nicht nur von Fall zu Fall reagierenden, systematischen Personalpolitik identifiziert, als Ausdruck, wenn nicht wesentlicher Inhalt eines umfassenden Managements des Produktionsfaktors Arbeitskraft unter neuen sozialpolitischen Zielsetzungen verstanden.

So galt denn auch bis vor kurzem als ganz unbestritten, daß die schrittweise Ausbreitung betrieblicher Personalplanung in der Gesamtwirtschaft wie

die zunehmende Verbesserung, Vervollständigung und Verfeinerung ihrer Methoden und Instrumente in den bereits planenden Betrieben zu einer fortschreitenden Durchdringung der Volkswirtschaft mit dieser neuen Qualität planender Personalwirtschaft und Personalpolitik führen würde; durch schrittweise Verlängerung der Planungszeiträume und immer engere – zunehmend interaktive – Koppelung der Personalplanung mit anderen Unternehmensplanungen würden langfristige Kontinuität und Stabilität der Beschäftigung immer besser durchgesetzt; durch die wachsende Bedeutung von Personal- und Unternehmensplanung in immer weiteren Teilen der Wirtschaft würden sich dann auch – flankierende staatliche Maßnahmen vorausgesetzt – Konjunkturablauf und Strukturwandel verstetigen und zunehmend friktionsfreier gestalten.

Seit einiger Zeit wird dieser Konzeption von Personalplanung als einer umfassenden, neuen und besseren Qualität von Personalpolitik aufgrund praktischer Erfahrungen und wissenschaftlicher Analysen ein anderes Konzept entgegengestellt, wonach Personalplanung lediglich als technisches Instrument betrieblicher Personalpolitik betrachtet werden kann.

Während nach der bislang vorherrschenden Konzeption die Existenz betrieblicher Personalplanung weitgehend auf die Inhalte und Wirkungen betrieblicher Personalpolitik schließen lässt, ist das entgegengestellte Konzept hinsichtlich der erwarteten Folgen von Personalplanung sehr viel offener. Allenfalls kann von einer größeren Vollzugseffizienz personalpolitischen Handelns im Hinblick auf ganz bestimmte Aufgabenstellungen ausgegangen werden; über die Intentionen und Effekte dieses Handelns ist damit jedoch noch nichts ausgesagt. Mit anderen Worten: Von betrieblicher Personalplanung wird angenommen, daß sie als Instrument zur Durchsetzung recht verschiedenartiger Ziele dienen kann, daß sie in hohem Maße gegenüber den jeweiligen Inhalten betrieblicher Beschäftigungspolitik indifferent ist.

Dieses – instrumentelle – Konzept betrieblicher Personalplanung wird in seiner wissenschaftlichen Fundierung nicht zuletzt durch die Erhebungen und Analysen gestützt, die das ISF im Rahmen des vom Bundesarbeitsministerium in Auftrag gegebenen Forschungsprogramms durchgeführt hat. Dieses Konzept leitet sich aus einem Ansatz ab, der einerseits die betrieblichen Rahmenbedingungen als wesentliche Bestimmungsgrößen für betriebliches Handeln erfaßt, andererseits davon ausgeht, daß durch Personalplanung der Kranz dieser Rahmenbedingungen nicht grundlegend verändert wird (zu Einzelheiten vgl. Kapitel III der Einführung sowie die Beiträge von Institutsmitarbeitern in diesem Band).

Die Hervorhebung des instrumentellen Charakters betrieblicher Personalplanung bedeutet insbesondere, daß es keine allgemeinen Folgewirkungen betrieblicher Personalplanung geben kann, die unabhängig von den Bedingungen ihres Einsatzes und den diesen steuernden Interessen wären; ebenso, daß es

keine allgemeine Notwendigkeit oder auch nur Opportunität für alle Betriebe zur Einführung und Nutzung der Personalplanung gibt, daß vielmehr je nach den spezifischen zeitgebundenen bzw. von Betrieb zu Betrieb variierenden Umständen der Einsatz wechselnder personalplanerischer Instrumente unter verschiedenen Bedingungen und zur Durchsetzung jeweils bestimmter Interessen rational sein kann.

2. Zur Bedeutung eines instrumentellen Konzepts von Personalplanung

Die Frage, welche der beiden skizzierten Konzeptionen realistisch ist (oder doch zumindest einen deutlich höheren Geltungsanspruch erheben kann), besitzt beträchtliche Bedeutung:

- einmal für die politische Bewertung betrieblicher Personalplanung, für die sozialpolitische Einschätzung ihrer Verbreitung und ihres Ausbaus sowie für die Dringlichkeit einer politischen Unterstützung dieses Prozesses;
- zum anderen für die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Personalplanung, für die Auswahl vordringlicher Untersuchungsfragestellungen und für die Entscheidung über mögliche Eingrenzungen oder notwendige Ausweiterungen des Untersuchungsgegenstandes.

In politischer wie wissenschaftlicher Perspektive besonders wichtig ist hierbei, daß die jeweiligen Bedingungen, unter denen Personalplanung eingeführt oder praktiziert wird, nach der ursprünglich dominierenden Konzeption von Personalplanung als einer neuen Qualität von Personalpolitik nur geringe, bei dem Konzept „Personalplanung als technisches Instrument der Personalpolitik“ hingegen sehr hohe Relevanz besitzen. Nach der ersten Konzeption können Unterschiede in den einzelbetrieblichen Problemlagen und Handlungsbedingungen allenfalls Einführung und Ausbau betrieblicher Personalplanung beschleunigen oder verlangsamen, nicht jedoch deren Bedeutung für die Unternehmen, die Arbeitnehmer oder den Arbeitsmarkt beeinflussen. Gleichermaßen gilt, auf der Ebene der Gesamtwirtschaft bzw. ganzer Branchen oder Regionen, für Veränderungen in den Außenbedingungen betrieblicher Personalpolitik, wie sie beispielsweise durch Strukturprobleme oder durch die Konjunkturentwicklung ausgelöst werden – wobei ja ohnehin in dieser Konzeption angenommen wird, daß durch Personalplanung eine substantiell bessere Abschirmung der Betriebe gegenüber personalwirtschaftlichen Konsequenzen von Strukturwandel und Konjunkturentwicklung ermöglicht wird. Betrachtet man dagegen Personalplanung lediglich als ein technisches Instrument betrieblicher Personalpolitik, so sind die von Betrieb zu Betrieb verschiedenen oder im Zeitablauf sich wandelnden Bedingungen betrieblicher Personalpolitik und Personalwirtschaft

von zentraler Bedeutung für die politische Bewertung wie für die wissenschaftliche Analyse. Was in dieser Perspektive betriebliche Personalplanung insgesamt oder auch der Einsatz ganz bestimmter Techniken quantitativer oder qualitativer Personalplanung bedeuten, welche Konsequenzen sie gegebenenfalls für den planenden Betrieb, seine Beschäftigten und etwa auch für die Realisierung oder Verletzung bestimmter Ziele staatlicher Politik haben, hängt bei Anwendung dieses Konzepts ganz wesentlich von den jeweiligen betrieblichen oder z.B. im Konjunkturablauf variierenden personalwirtschaftlichen Problemlagen und den auf sie bezogenen personalpolitischen Intentionen der Betriebe ab. In politischer Perspektive ist dann also zu fragen, ob durch Einführung, Ausbau und je konkrete Auslegung betrieblicher Personalplanung unter gegebenen Bedingungen betriebliches Handeln in eine Richtung gelenkt wird, die unter angebaren Prämissen und Zielen wünschenswert ist oder nicht. Vor allem steht die wissenschaftliche Analyse dann aber vor der Aufgabe, sehr viel umfassender und differenzierter auf die jeweiligen gesamtwirtschaftlichen bzw. betrieblichen Rahmenbedingungen einzugehen und betriebliche Personalplanung nicht nur für sich – etwa im Prozeß ihrer Einführung oder in den Einzelheiten ihrer Praxis – zu erfassen, sondern in den Gesamtzusammenhang betrieblicher Strategien, Handlungspotentiale und Interessen einzuordnen.

So ist es auch kein Zufall, daß die Kritik an der bis dahin vorherrschenden Konzeption von Personalplanung als einer neuen und moderneren Qualität von Personalpolitik und Personalwirtschaft in größerem Umfang erst nach der Rezession von 1974/75 einsetzte. So warf beispielsweise der damalige massive Personalabbau in einer Reihe von Betrieben, die bereits über eine ausgebaute Personalplanung verfügten, offensichtlich die Frage auf, ob nicht die mit diesem Konzept verbundenen Erwartungen unrealistisch oder doch überzogen waren.

Obwohl der Personalabbau und andere beschäftigungspolitische Reaktionen in der Rezession – für sich genommen – noch keinen definitiven Beleg für oder gegen eine bestimmte Konzeption von Personalplanung liefern, wurde doch ganz offenkundig, daß Personalplanung nicht in der Lage ist, die betriebliche Personal- und Beschäftigungspolitik wirksam gegen die Effekte sich verändernder Außenbedingungen betrieblichen Handelns abzuschirmen. Damit gerieten aber diese Außenbedingungen und ihre Beziehungen zur betrieblichen Personalplanung und Personalpolitik in den Brennpunkt wissenschaftlichen Interesses. In dem Maße, in dem dies geschah, wurde die Notwendigkeit eines neuen, in gewisser Weise bescheideneren, aber eben gleichzeitig auch kritischeren Konzepts betrieblicher Personalplanung – nämlich als eines technischen Instruments von Personalpolitik und Personalwirtschaft – unübersehbar.

3. Genese und Struktur des Sammelbandes

Ohne bereits Einzelheiten festzulegen, hatte das Forschungsprogramm, aus dem der hiermit vorgelegte Sammelband entstand, von Anfang an eine abschließende Phase zusammenfassender Auswertungs-, Analyse- und Umsetzungsarbeiten vorgesehen. Gewisse Schwierigkeiten in der Projektarbeit entstanden dann daraus,

- daß einerseits immer deutlicher sichtbar wurde, daß die Rezession von 1974/75 nicht einfach als eine Episode in der personal- und beschäftigungs-politischen Entwicklung in den Unternehmen betrachtet werden konnte, nach deren Ende sich die vorher wirkenden Tendenzen wieder im wesentlichen ungebrochen durchsetzen würden, sondern zumindest mittelfristig einen tiefgreifenden Wandel ausgelöst, wenn nicht den Übergang in eine neue Phase eingeleitet hat;
- andererseits aber die überwiegend empirisch orientierten, der Informationsbeschaffung gewidmeten Untersuchungsabschnitte abgeschlossen und mit der zusammenfassenden Analyse und Interpretation der Befunde begonnen werden mußte.

Da einerseits nach Ansatz und Konzept den Rahmenbedingungen für die Analyse und Bewertung von Personalplanung entscheidende Bedeutung zu kommt, andererseits sich diese Außenbedingungen betrieblicher Beschäftigungs-politik offensichtlich in einem raschen Wandel befanden, stellten sich dem Versuch einer abschließenden Analyse und Bewertung der Forschungsergebnisse nicht unerhebliche Schwierigkeiten entgegen. Einerseits waren die in den Jahren während und nach der Rezession ermittelten Tendenzen und Zusammenhänge nicht ohne weiteres in die Zukunft fortzuschreiben, andererseits konnten die sich eben erst herausbildenden neuen Strukturen und Bedingungen – nicht nur aus forschungsprozessualen Gründen – nicht mehr umfassend und systematisch untersucht werden.

Das bereits erwähnte, im November 1978 veranstaltete Symposium „Personalplanung unter veränderten Wachstumsbedingungen“ war deshalb auch ein Versuch, die skizzierten Schwierigkeiten zu überwinden. Die Veranstaltung mit Personalplanungsfachleuten aus Wissenschaft und Praxis hatte den doppelten Zweck:

- einmal die wichtigsten Ergebnisse der Untersuchungen des ISF vorzustellen, sie zu diskutieren und anhand der Kritik Ansatzpunkte und Richtung einer eventuellen Überprüfung festzustellen;
- zum anderen aktuelle Probleme und sich abzeichnende Entwicklungstendenzen der betrieblichen Personalplanung sowie Personal- und Beschäfti-

gungspolitik zu erfassen und in den betriebs- und sozialpolitischen Diskussionsprozeß einzuführen.

Obwohl – wie zu erwarten – die Diskussionen auf dem Symposium in beträchtlichem Maße durch die zurückliegenden Erfahrungen der Rezession geprägt waren, gelang es doch, insbesondere dank der Referate und Berichte über die aktuellen Erfahrungen in Betrieben und Gewerkschaften, nicht nur den ersten, sondern auch den zweiten Zweck zu erfüllen. Deshalb lag es dann auch nahe, im vorliegenden Band die Dokumentationen des Symposiums mit der abschließenden Berichterstattung über die Untersuchungen des ISF zu kombinieren.

Die beiden folgenden Kapitel der *Einführung* verfolgen zwei Ziele: Zunächst wird versucht – ausgehend von den weitreichenden gesellschaftspolitischen Erwartungen an betriebliche Personalplanung –, den Prozeß der Entwicklung und Ausbreitung dieses Instruments auf dem Hintergrund der realen Entwicklung betrieblicher Außenbedingungen nachzuzeichnen, um damit die konkret-historischen Bezüge der Veränderungen des Forschungsgegenstandes zu skizzieren. Kapitel III bringt dann einen kurzen Überblick über den Forschungsprozeß selbst und zeichnet die Ausformung von Untersuchungsfragestellungen und Teilprojekten angesichts sich verändernder Bedingungen und Problemlagen nach. Im Anschluß an diese Einführung gliedert sich der Band in vier Teile.

Teil A präsentiert in mehreren Einzelbeiträgen grundlegende empirische Informationen aus dem ISF-Forschungsprogramm über die Verbreitung betrieblicher Personalplanung in der gewerblichen Wirtschaft der BRD sowie Analysen zum historischen Entwicklungsprozeß wie auch zu Stellenwert und Bedeutung von Personalplanung im Rahmen betrieblicher Personal- und Beschäftigungspolitik.

Teil B ist darauf konzentriert, die unterschiedlichen Formen und Funktionen betrieblicher Personalplanung unter verschiedenartigen betrieblichen Bedingungen herauszuarbeiten. Zum einen werden überblicksartig Informationen und Analysen zur unterschiedlichen Bedeutung und Rolle von Personalplanung in verschiedenen Wirtschaftsbereichen dargestellt. Zum anderen werden in mehreren Beiträgen, jeweils aus der Sicht des Personalmanagements bestimmter, unterschiedlich strukturierter Unternehmen, aktuelle Probleme von Personalplanung und -politik diskutiert.

Teil C thematisiert Rolle und Bedeutung betrieblicher Personalplanung für die Vertretung von Arbeitnehmerinteressen. Es werden die Erwartungen an und die Erfahrungen mit betrieblicher Personalplanung aus der Sicht der Gewerkschaften dargestellt sowie die Konsequenzen neuerer tarifvertraglicher Strate-

gien der Gewerkschaften für Personalplanung untersucht sowie – auf der Basis empirischer Studien – Fragen der Mitbestimmungsmöglichkeiten der Arbeitnehmervertretung in der Situation betrieblicher Beschäftigungsprobleme analysiert.

Teil D ist schließlich der Diskussion des Zusammenhangs zwischen betrieblicher Personalplanung, Arbeitsmarkt und öffentlicher Arbeitsmarktpolitik gewidmet. In Einzelbeiträgen finden sich die Wechselwirkungen zwischen betrieblicher Beschäftigungspolitik und Arbeitsmarkt – meist unter Bezug auf die Situation während bzw. nach der jüngsten Wirtschaftskrise – aufgezeigt, wobei unter unterschiedlichen Aspekten und Perspektiven aktuelle arbeitsmarktpolitische Fragen aufgegriffen werden. Abgeschlossen wird dieser Teil durch die Wiedergabe der Podiumsdiskussion „Personalplanung und Arbeitsmarkt“ des Symposiums von 1978.

Allen vier Teilen ist jeweils eine Einführung in den spezifischen Themenbereich vorangestellt.

II. Zur Entwicklung von betrieblicher Personalplanung und Beschäftigungspolitik seit Anfang der 60er Jahre

Im folgenden soll versucht werden, den Prozeß der Entwicklung und des unterschiedlichen Einsatzes betrieblicher Personalplanung im Rahmen der betrieblichen Beschäftigungspolitik unter wechselnden gesamtwirtschaftlichen Bedingungen in der Bundesrepublik seit Anfang der 60er Jahre in einigen Dimensionen nachzuzeichnen. Dabei werden drei Phasen unterschieden:

- die von Anfang der 60er Jahre bis Anfang der 70er Jahre dauernde Phase zunehmender Ausbreitung betrieblicher Personalplanung unter teils euphorischen Erwartungen;
- die mit dem Einsetzen der Rezession Ende 1973, Anfang 1974 beginnende Phase zunehmender Ernüchterung im Hinblick auf die Problemlösungsfähigkeit betrieblicher Personalplanung;
- und schließlich die etwa 1976 einsetzende Phase, in der sich an betriebliche Beschäftigungspolitik und Personalplanung neue Anforderungen an Flexibilität angesichts erheblicher Marktunsicherheiten, mehr oder weniger ausgeprägter Rationalisierungsschübe etc. stellen.

Bei diesem Versuch einer insgesamt eher skizzenhaften Rekonstruktion des Entwicklungsprozesses werden Ergebnisse aus dem vom ISF durchgeföhrten Forschungsprogramm zur betrieblichen Personalplanung resümiert – allerdings

in selektiver Weise, da in einer Reihe von weiteren Beiträgen in diesem Band Forschungsergebnisse detaillierter aufgezeigt werden.

1. Ausbreitung von Personalplanung während der Vollbeschäftigtephase

Nach Gaugler (1974, S. 2) lässt sich für den deutschsprachigen Raum der Beginn der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Personalplanung auf die Jahre 1962/63 datieren, „wobei offenbleiben soll, ob die ersten Impulse von der theoretischen Forschung oder von der betrieblichen Praxis ausgegangen sind“ (ebd., S. 1). Wie bei vielen anderen wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen in dieser Periode, wird auch im Feld der Personalplanung von einem gewissen Vorsprung der US-amerikanischen Forschung ausgegangen, die sich nach Geisler (1967, S. 3 – zit. bei Gaugler 1974, S. 2) seit den Jahren 1958–60 systematisch mit „Manpower Planning“ zu befassen beginnt. Für die USA wie für die Bundesrepublik wird von Gaugler u.a. das beginnende und dann rasch zunehmende Interesse an Personalplanung darauf zurückgeführt, daß mehr und mehr die entscheidende Rolle erkannt worden sei, die Quantität und Qualität der verfügbaren Arbeitskraft für Wachstum und Erfolg eines Unternehmens haben. Dieser Zusammenhang verdeutlichte sich aufgrund allgemeiner oder spezifischer – etwa für bestimmte Qualifikationsgruppen gelender – Knappheiten bei der Verfügbarkeit von Arbeitskraft für den Einsatz im Produktionsprozeß.

a) Zur Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung in der BRD

Um die Wende zwischen den 50er und den 60er Jahren war der wirtschaftliche Wiederaufbau der Nachkriegszeit in der Bundesrepublik weitgehend abgeschlossen. Das Arbeitslosenheer, das zu Beginn der 50er Jahre bei Jahresdurchschnittsquoten um die 10% fast zwei Millionen Arbeitskräfte betragen hatte, war bis Mitte des Jahrzehnts auf etwa die Hälfte zurückgegangen und Anfang der 60er Jahre fast ganz aufgesogen (weniger als 200 000 Arbeitslose; Arbeitslosenquote unter 1%). Der Zustrom erwerbsfähiger und qualifizierter Arbeitskräfte aus dem Osten, der in den 50er Jahren erheblich zum Wachstum der Erwerbspersonenzahl um durchschnittlich mehr als 1% pro Jahr beigetragen hatte, wurde 1961 jäh unterbrochen; zur Deckung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitskräftebedarfs wurden zunehmend ausländische Arbeitskräfte ins Land geholt, die häufig kaum über Qualifikationen und Erfahrungen in industriellen Arbeitstätigkeiten verfügten. Die Ausländerquote stieg von weniger als 1% in den 50er Jahren auf 5% Mitte der 60er Jahre bis zu einem Höchstwert von 11% im Jahre 1973.

Die Kontinuität der realen wirtschaftlichen Expansion prägte zunehmend die Erwartungen fast aller gesellschaftlichen Gruppen in Richtung auf langfristige Stabilität des Wachstumsprozesses mit all den positiven sozialen Erträgen, die sich daraus gewinnen lassen. Dabei wurde in Planung auf einzelbetrieblicher, wie zum Teil auch auf gesamtwirtschaftlicher Ebene – innerhalb des marktwirtschaftlichen Systems, allerdings in scharfer Abgrenzung zu den östlichen Planwirtschaften – zunehmend ein wesentliches Merkmal gesehen, um den sich abzeichnenden Schwierigkeiten und Anpassungsproblemen zu begegnen. Selbst die Unterbrechung des Wachstumspfads durch die Rezession von 1966/67 hat am Ende die Zuversicht in die stetige und prognostizierbare Entwicklung der Wirtschaft nicht wesentlich erschüttert, sondern eher noch bestärkt, da es mit Hilfe der Globalsteuerung in der Ära Schiller relativ rasch gelungen war, auf den früheren Wachstumspfad zurückzukehren. Die Möglichkeit der Beherrschung der Entwicklung von Produktion und Beschäftigung schien sich zu bestätigen, die Möglichkeit der Ausschaltung oder zumindest der Kanalisierung periodischer Krisen schien gegeben.

Zu den die Planungsmentalität fördernden langfristigen Expansions- und Stabilitätserwartungen kamen auf der Ebene einzelner, vor allem größerer Unternehmen, wichtige Gründe für längerfristig orientierte Nutzenkalküle und längere Dispositionszeiträume. Die zunehmende Beschränkung der Verfügbarkeit von Arbeitskraftreserven auf den externen Arbeitsmärkten, bedingt durch wachsenden Personalbedarf einerseits und Versiegen der Angebotsströme (nicht nur aus der DDR, sondern auch aus der westdeutschen Landwirtschaft und dem Kleingewerbe) andererseits, machte es gleichzeitig schwieriger und teurer, das benötigte Personal von außen rekrutieren zu können, da sich mit der Verknappung auch der Lohndruck steigerte. Daneben wuchsen mit der Arbeitskräfteknappheit die Probleme, das Personal im Betrieb zu halten; nicht zufällig entstand die in Arbeitgeberkreisen geführte „Fluktuationsdebatte“ an der Wende zur Vollbeschäftigung Anfang der 60er Jahre. Arbeitskraft wurde für viele Unternehmen – zumindest relativ zum Sach- und Finanzkapital, zum Teil auch absolut – zur knappen und teuren Ressource des Produktionsprozesses.

b) Arbeitgeberinteressen an der Einführung von Personalplanung

Nach der damals entstehenden, sich rasch ausbreitenden betriebswirtschaftlichen Lehrbuch- oder Standardliteratur lagen in quantitativen und qualitativen Personalengpässen – ob sie nun tatsächlich akut auftraten oder aufgrund weiterer Expansionserwartungen antizipiert wurden – für Betriebe und Unternehmen die entscheidenden Impulse für das Anfang der 60er Jahre aufkommende Interesse an der Einführung betrieblicher Personalplanung. Die Bedrohung der Unter-

nehmen durch den angespannten Arbeitsmarkt zieht sich wie ein roter Faden durch die seither zahlreich entwickelten Modelle und Konzepte betrieblicher Personalplanung; sie gibt die entscheidende Begründung, mit der diese normativ orientierte Literatur die Einführung von Personalplanung den Unternehmen „zu verkaufen“ sucht (vgl. Ortmann 1978).

Tatsächlich gab es in bestimmten Betrieben und Unternehmen unter den verbreiteten Expansions- und Stabilitätserwartungen eine ganze Reihe von Entwicklungen, die eine Umakzentuierung der Personal- und Beschäftigungspolitik in Richtung auf längerfristige Orientierung und geplanteren Verlauf nahelegten. Dabei ist allerdings davon auszugehen, daß einerseits der Druck auf Einführung von mehr Planung – nicht nur im personellen Bereich –, andererseits die Voraussetzungen und Fähigkeiten für ein stärker geplantes Wirtschaften nicht gleichermaßen in allen Unternehmen gegeben waren. Vieles spricht dafür, daß vor allem die größeren, stark wachsenden und kapitalintensiven Industriebetriebe sowie bestimmte Unternehmen im tertiären Sektor (Banken, Versicherungen) über mehr Planung nach Problemlösungen suchten, während in anderen Bereichen der Wirtschaft – vor allem in kleineren und mittleren Betrieben – sich im Personalwesen nur wenig änderte.

Tatsächlichen oder befürchteten Personalengpässen begegnete man mit Lösungsansätzen in zweierlei Richtungen, wobei zumeist beide Möglichkeiten genutzt wurden, die Schwerpunktsetzungen allerdings je nach den vorherrschenden betrieblichen Rahmenbedingungen und Problemen wechselten. Zum einen wurde versucht, mit dem vorhandenen Personal „besser zu haushalten“, es sparsamer einzusetzen, vor allem über technisch-organisatorische Innovationen und Rationalisierungsmaßnahmen die Produktivität zu steigern, um den zusätzlichen Personalbedarf bei wachsender Produktion und steigendem Absatz zu begrenzen. Die zweite Lösung bestand in einer Ausweitung der Rekrutierungsfelder, d.h. in einer Aktivierung bisher nicht genutzter Arbeitsmarktre serven, vor allem von ausländischen Arbeitskräften. Zwar konnte hiermit u.U. der Personalbedarf in quantitativer Hinsicht befriedigt werden, häufig entstanden jedoch Qualifikationsprobleme, die mit zu einem erheblichen Auf- und Ausbau des betrieblichen Bildungs- und Ausbildungswesens beitrugen. Die Qualifizierungsbemühungen richteten sich allerdings nicht so sehr direkt auf die wenig qualifizierten und wenig industrieerfahrenen „neuen“ Arbeitskräfte, sondern mehr auf das bereits längere Zeit integrierte Stammpersonal. Teils mit den veränderten Rekrutierungsfeldern und den verstärkten Rationalisierungsbestrebungen zusammenhängend, teils aus technischen Entwicklungen und Produktmarktveränderungen resultierend, kam es zu erheblichen Verschiebungen in den Arbeitskräfte- und Qualifikationsstrukturen. Im Zusammenhang mit Produktspezialisierung und -differenzierung sowie mit vertiefter

zwischen- und binnenbetrieblicher Arbeitsteilung entstanden zunehmend spezifische Qualifikationsanforderungen, die nicht durch Rekrutierung entsprechend qualifizierter Arbeitskräfte vom äußeren Arbeitsmarkt befriedigt werden konnten, sondern über mehr oder weniger lange Wege interner Qualifizierung am Arbeitsplatz bzw. über innerbetriebliche Weiterbildung beschafft werden mußten (vgl. Lutz 1979). Hohe Kosten für die Beschaffung von Personal über den äußeren Arbeitsmarkt drängten bei technisch-organisatorischen Umstellungen oder bei Personalanpassungen im Zusammenhang mit Marktverschiebungen auf eine möglichst langfristig orientierte Personalstabilisierungspolitik (vgl. Weltz 1976).

Die „leergefegten“ Teilarbeitsmärkte für qualifizierte Arbeitskräfte und die Spezifität mancher betrieblicher Qualifikationsanforderungen waren wesentliche Impulse für die Entstehung und Verfestigung unternehmens- und betriebsinterner Arbeitsmärkte. Zentrales Merkmal dieser Entwicklung war das zunehmende Gewicht, das die interne Bedarfsdeckung gegenüber der externen erlangte. Verbunden damit waren Verschiebungen in der internen Personalzuordnung, häufig in der Form, daß eine stärkere hierarchische Strukturierung der Arbeitsplätze eintrat. Die unteren Arbeitsplätze in der Betriebshierarchie wurden in der Regel von außen besetzt, während die höheren, meist qualifikatorisch anspruchsvolleren und besser bezahlten Arbeitsplätze den bereits im Betrieb bewährten Arbeitskräften vorbehalten wurden. Insoweit sich dieser Allokationsmodus verfestigte und sich Erwartungen der Arbeitskräfte daran knüpften, wurde er von sich aus zum verstärkenden Impuls für möglichst hohe Kontinuität und Stabilität der Beschäftigung im Betrieb und zum Anlaß für Personalplanung im Sinne von interner Mobilitätssteuerung, Karriereplanung usw. (vgl. Lutz, Sengenberger 1974; Sengenberger 1975). Inwieweit solche Prozesse tatsächlich mit einer grundlegenden Umorientierung betrieblicher Personalpolitik zu einer „neuen Qualität“ unter Einschluß von mehr Planung einhergingen (wie dies bestimmten Forderungen und Erwartungen an Personalplanung entsprochen hätte) und inwieweit gewisse, in einzelnen (Groß-)Unternehmen zu beobachtende Entwicklungstendenzen für die Gesamtwirtschaft generalisierbar waren, blieben lange Zeit offene – und mangels einschlägiger Forschungen – auch heute nicht mehr umfassend zu beantwortende Fragen. Darauf ist noch zurückzukommen (vgl. weiter unten d) sowie die Beiträge in Teil A dieses Bandes).

c) Forderungen der Gewerkschaften nach Einführung von Personalplanung

Nicht nur in bestimmten Betrieben und Unternehmen entstanden während der 60er Jahre Interessen an mehr Personalplanung bzw. „planender Personalwirt-

schaft“, sondern auch von Seiten der Gewerkschaften wurden – aus anderer Interessensposition und in einem anderen Begründungszusammenhang – Forderungen in dieser Richtung entwickelt und in die gesellschaftspolitische Diskussion über Automation, industrielle Beziehungen und Mitbestimmung eingeführt. Hintergrund für diese Forderungen war, daß auch in der Phase fast kontinuierlicher wirtschaftlicher Expansion und trotz der insgesamt – gegenüber den 50er Jahren und auch gegenüber heute – für die Arbeitnehmer günstigeren Angebots-/Nachfrageverhältnisse auf den Arbeitsmärkten die Anforderungen an Arbeitsplatzsicherheit, qualifikationsgerechten Einsatz, kalkulierbare Aufstiegschancen usw. keineswegs generell als erfüllt gelten konnten.

Der wirtschaftliche Expansionsprozeß verlief keineswegs so gleichmäßig und problemlos, wie man dies bei einer ausschließlichen Betrachtung gesamtwirtschaftlicher Entwicklungen von Produktion und Beschäftigung annehmen könnte. Es gab strukturelle Veränderungen im Wirtschaftssystem, Branchen Krisen, technisch-organisatorische Rationalisierungsprozesse mit „Freisetzungen“ von Arbeitskräften und schließlich die Rezession von 1966/67, die zwar rückblickend relativ rasch überwunden war, dennoch für eine erhebliche Zahl von Arbeitskräften Verlust des Arbeitsplatzes, Verdienstminderung, erzwungene Mobilität usw. bedeutet hatte.

Trotz anhaltendem Wirtschaftswachstum und fast stabiler Vollbeschäftigung und trotz der weiter oben kurz skizzierten Tendenzen zu einer Personalstabilisierungspolitik (die ja nur für zwar wichtige, aber dennoch begrenzte Bereiche des Wirtschaftssystems zu behaupten sind), hatte der klassische Satz der Betriebswirtschaftslehre: „die Personalkapazität weist in der Regel unter den Faktorkapazitäten den höchsten Grad an Flexibilität auf“ (Hax 1977, S. 33 – zit. nach Ortmann 1978) in der betrieblichen Praxis offensichtlich nach wie vor seine Gültigkeit behalten. Die zentrale Stoßrichtung der gewerkschaftlichen Forderungen zu Personalplanung und Personalpolitik richtete sich gegen diese Sichtweise, wonach die Arbeitnehmer die entscheidende Manövriermasse bei absatzmarktbedingten oder im Zusammenhang mit dem „technischen Fortschritt“ stehenden Anpassungsprozessen des Unternehmens darstellen. Gerade weil Arbeitskraft in quantitativer und qualitativer Hinsicht zu einem „knappen Gut“ geworden war, konnten die Gewerkschaften gewisse Chancen dafür sehen, Personalprobleme mehr in den Vordergrund betrieblicher Entscheidungen zu rücken, die menschliche Arbeit aus ihrer nach- oder untergeordneten Rolle in den Dispositionen der Arbeitgeber herauszulösen. Im einzelnen wurde gefordert:

- generell mehr Unternehmensplanung zu treiben und die bislang zu beobachtende Vernachlässigung von Personalplanung gegenüber anderen Teilplanun-

- gen des Unternehmens (Investitionen, Produktion, Absatz etc.) aufzuheben;
- im Personalsektor gleichrangig, gleichwertig und gleichzeitig mit den übrigen Unternehmensbereichen zu planen;
- Dispositionen und Entscheidungen im Personalbereich nicht ausschließlich an kurzfristigen Rentabilitätserwägungen zu orientieren, sondern bei quantitativen und qualitativen Festlegungen der Beschäftigung nach eigenständigen Kriterien die Interessen der Arbeitnehmer zu berücksichtigen;
- oder – noch weitergehend – die Personalentwicklung als vorrangige Größe in der Unternehmensentwicklung einzustufen und dementsprechend Planung und Entscheidung über andere Parameter des Entwicklungsprozesses davon abhängig zu machen.

Institutionell sollte eine Aufwertung der bisher ein Schattendasein führenden personalpolitischen und personalplanerischen Instanzen innerhalb der Unternehmen erfolgen und insbesondere die Mitbestimmung der Betriebsräte in der Personal- und Beschäftigungspolitik sowie in der sie bestimmenden Unternehmenspolitik ausgeweitet werden.

Vor allem im Rahmen der sogenannten Automationsdebatte, die – von der IG Metall initiiert – seit Mitte der 60er Jahre geführt wurde, wurden Forderungen in dieser Richtung in die gesellschaftspolitische Diskussion eingebracht (vgl. Friedrichs 1965 und Friedrichs 1968). Sowohl tarifvertragliche Regelungen (vgl. Entwurf zum Rationalisierungsschutzabkommen der IG Metall von 1968) als auch Gesetzesänderungen (vor allem im Zusammenhang mit der anstehenden Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes von 1952) waren angestrebt.

Sicherung der Arbeitsplätze – auch bei technisch-organisatorischen Veränderungen und wirtschaftlichem Strukturwandel – war der zentrale Bezugspunkt der gewerkschaftlichen Forderungen nach Umakzentuierung der betrieblichen Beschäftigungspolitik, nach mehr Personalplanung und Ausbau der Mitbestimmung der Arbeitnehmervertretungen. Dies ist einmal auf dem Hintergrund des während der 60er Jahre erheblichen technisch-ökonomischen Wandels zu sehen, zum anderen spielten die Bestimmungen des damals geltenden Betriebsverfassungsgesetzes eine Rolle, wonach zwar dem Betriebsrat Mitwirkungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten bei bestimmten Arbeitsbedingungen und bei geplanten Betriebsänderungen zustanden, sofern damit Nachteile für die Belegschaft verbunden waren, – dieses Recht jedoch auf Betriebsänderungen eingeschränkt war, die „nicht offensichtlich dem technischen Fortschritt entsprechen oder ihm dienen“ (§ 72 des früheren Betriebsverfassungsgesetzes). Durch Personalplanung sollte dementsprechend in erster Linie verhindert werden, daß es in den Betrieben und Unternehmen zu Situationen kam, die die

Aufstellung und Durchführung von Sozialplänen zur Abgeltung von Nachteilen der betroffenen Arbeitnehmer notwendig machten. Neben der Forderung nach Arbeitsplatz- bzw. Beschäftigungssicherung stand die nach „gleichwertiger Arbeit bei gleichem Lohn in allen Fällen unverschuldet innerbetrieblicher Arbeitsplatzveränderung“ (Friedrichs 1965, S. 827). Auch hier wurden Personalplanung und eine langfristig orientierte Personalpolitik als zentrale Instrumente dafür gesehen, um bei technisch-organisatorischen Veränderungen frühzeitig die neuen Arbeitsplatzstrukturen und Arbeitsplatzanforderungen zu erkennen, Schritte zur Um- oder Weiterqualifizierung einzuleiten, alternative Arbeitsplätze und Aufstiegsmöglichkeiten für die Betroffenen zu schaffen usw. .

Das neue Betriebsverfassungsgesetz von 1972 brachte zwar keine umfassende Ausweitung der Mitbestimmungsmöglichkeiten der Betriebsräte in der Personalpolitik, räumte aber in seinem § 92 erstmals den Arbeitnehmervertretungen Informations- und Beratungsrechte bei der Personalplanung ein. Von Seiten der Gewerkschaften wurde dies als Fortschritt begrüßt. „Erstmals werden hier (in § 92 – d.V.) die sozialpolitischen Gesichtspunkte gesetzlich festgeschrieben. Damit wird deutlich, daß der Gesetzgeber nicht allein die betriebswirtschaftliche Funktion der Personalplanung als Durchführung technisch-ökonomischer und technischer Ressortentscheidungen meint, sondern ein Instrument des Interessenausgleichs. So soll die Personalplanung dazu beitragen, personalpolitische Härten zu vermeiden, bei denen die Arbeitnehmer von Kurzarbeit und Einkommensänderung betroffen werden oder gar den Verlust ihres Arbeitsplatzes befürchten müssen“ (Muhr 1975, S. 68). Obwohl die relative Schwäche der gesetzlichen Mitbestimmungsmöglichkeiten der Betriebsräte bei der Personalplanung von Seiten der Gewerkschaften keineswegs verkannt wurde, wurde dieser doch eine „Schlüsselstellung“ im „System der Beteiligungsrechte des Betriebsrates“ zugewiesen (ebenda, S. 71).

d) Zur Praxis der Personalplanung während der Vollbeschäftigungssphase

Wo zunehmende Arbeitskräfteknappheit und damit veränderte personalwirtschaftliche Probleme den Betrieben eine längerfristig orientierte, planvolle und vorausschauende Personalpolitik nahelegten, war die bislang weithin geübte Praxis des Improvisierens im Personalsektor offensichtlich nicht mehr ausreichend. Traditionell hatte sich das Personalmanagement häufig auf die Aufgaben der ad hoc-Deckung des Personalbedarfs beschränkt, wobei vielfach die qualifikatorischen und sonstigen Anforderungen von den interessierten Betriebsabteilungen vorgegeben waren; im übrigen zählten Personalverwaltung und soziale Betreuung der Belegschaft zu den wichtigsten Aufgaben. Aufgrund der marginalen Stellung in der Betriebsführung sowie bei der schwachen personel-

len und sachlichen Ausstattung waren die Personalabteilungen kaum in der Lage, eine planvolle Personalwirtschaft zu betreiben.

Zumindest in vielen Großunternehmen änderte sich dies offensichtlich im Verlauf der 60er Jahre. Die Personalabteilungen wurden ausgebaut, stärker arbeitsteilig angelegt und zum Teil auch in der betrieblichen Rangstellung aufgewertet; nicht zuletzt im Zusammenhang mit der allgemeinen Ausweitung von Planung in anderen Unternehmensbereichen, wie Investition, Produktion, Absatz usw., wurde auch mit der Personalplanung nachgezogen; zum Teil entstanden eigene Planungsabteilungen und Ausschüsse für Personalplanung, teilweise gemeinsam mit Betriebsräten usw. (vgl. MAASE, MENDIUS in Teil A, III).

Auf dem Hintergrund der skizzierten vorherrschenden personalpolitischen und personalwirtschaftlichen Problemstellung in dieser Phase ist unschwer zu begreifen, welche Teilplanungen im Gesamtinstrumentarium der Personalplanung – in der betriebswirtschaftlichen Fachliteratur wie in der Praxis der Unternehmen – im Vordergrund standen:

- die *Bedarfsplanung*, ausgehend von verschiedenen Modellen der Bedarfsprognose und Bedarfsermittlung;
- die *Bedarfsdeckungs- und Beschaffungsplanung*, fußend auf Analysen des externen und internen Arbeitskräfteangebots und deren Entwicklung (Fluktuationsanalysen, Modelle zur Beschreibung und Prognose von innerbetrieblichen Personalströmen etc.);
- und schließlich die *Personalentwicklungsplanung*, deren Notwendigkeit sich aus dem spezifischen Qualifikationsbedarf der Unternehmen, aber auch aus der zunehmenden Bedeutung interner Arbeitsmärkte mit den entsprechenden Aufstiegs- und Karrieremöglichkeiten innerhalb der Betriebe und Unternehmen ableiten lässt.

Über die tatsächliche Anwendung, über die Bedeutung und den Nutzen solcher Planungsinstrumente für die Betriebe und Unternehmen, für die Arbeitnehmer und schließlich auch für den Arbeitsmarkt in der damaligen Vollbeschäftigtephase fehlen weitgehend detailliertere empirische Untersuchungen. In der damaligen Literatur gibt es zum Thema Personalplanung sehr viel mehr Konzepte, Modelle, Erwartungen und Forderungen als empirisch gestützte Kenntnisse über die tatsächliche Entwicklung. So lässt sich für diese Phase nur wenig über die realen Wirkungen der Diskussion über eine Umorientierung der Personalpolitik sagen. Darüber hinaus war der Zeitraum zwischen dem Inkrafttreten des neuen Betriebsverfassungsgesetzes und dem Beginn der Wirtschaftskrise zu kurz, um bereits beobachtbare Auswirkungen der Impulse erfassen zu

können, die von der gesetzlichen Verankerung von Personalplanung erwartet wurden.

Nach unseren eigenen, allerdings nicht repräsentativen, in der Vorstudie zu diesem Forschungsprogramm gewonnenen Erfahrungen, sind in einer Reihe von Unternehmen diese Planungsinstrumente theoretisch relativ weit entwickelt worden, haben jedoch in der betrieblichen Praxis in der relativ stabilen Expansionsphase bis 1973 kaum einen größeren Einfluß auf die Personalpolitik ausgeübt (vgl. Mendius, Schultz-Wild 1975). Ein gravierender Mangel dieser Planungsinstrumente war darin zu sehen, daß die ihnen zugrundeliegenden Rechenmodelle zumeist von sehr mechanistisch-deterministischen Beziehungen zwischen Art und Umfang des Personalbedarfs und den erwarteten Größen von Auftragsvolumen, Produktionsprogramm, Kapitaleinsatz, Ausstoß, Produktivität, Absatz usw. ausgingen und sowohl die Möglichkeiten alternativer Realisierungen des Produktionsprogramms als auch die Spielräume für „politische Einflußnahmen“ auf den Personaleinsatz weitgehend ignorierten. Das führte dann dazu, daß trotz vorhandener, in sich geschlossener Planungsinstrumente und -verfahren, die weitgehend auf einem „überraschungsfreien“ Verlauf der Entwicklung basierten Improvisationen und ad hoc-Entscheidungen aufgrund je gegebener spezifischer interner und externer betrieblicher Bedingungen in der Personalpolitik nach wie vor eine wichtige Rolle spielten.

Etwas besser dokumentiert ist der Prozeß der Verbreitung betrieblicher Personalplanung und verschiedener ihrer Teillinstrumente. So gibt eine 1965 vom Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung durchgeführte Erhebung, die allerdings einen eingeschränkten Repräsentativitätsgrad aufweist, einen Aufschluß über den Entwicklungsstand zu Beginn des hier betrachteten Zeitraums.²

- „Rund zwei Fünftel der befragten Industrieunternehmen verfügten Ende 1965 über schriftlich fixierte Personalpläne. In der Eisenschaffenden Industrie, im Fahrzeugbau und in der Mineralölverarbeitung liegt der Anteil von Firmen mit Personalplänen erheblich über dem Durchschnitt der gesamten Industrie“ (Gerstenberger u.a. 1969, S. 673).
- „Es dominiert eindeutig die kurzfristige Planung (bis zu 1 Jahr). Die langfristige Planung ist relativ selten; nur rund ein Siebtel der beteiligten Unternehmen hatte Personalpläne, die für einen Zeitraum von 2 oder 3 Jahren galten“ (ebd.). Nur bei 4% der Unternehmen hat die Personalplanung einen Zeithorizont von mindestens 4 Jahren.
- Es gab einen eindeutigen Zusammenhang zwischen Unternehmensgröße und dem Vorhandensein von Personalplanung, d.h. im wesentlichen war Personalplanung nur in Großunternehmen mit mindestens 1000 Beschäftigten vorhanden. Die überdurchschnittliche Verbreitung von Personalplanung in den oben genannten Industriezweigen erklärte sich weitgehend durch die dortige Dominanz von Großunternehmen.
- Personalpläne waren in der „planenden Industrie“ bei weitem weniger verbreitet als andere Unternehmenssteilpläne; so gab es beispielsweise eine bis zu einem Jahr in die Zukunft reichende Planung für Investitionen in 84%, für Finanzierung in 77%, für Produktion in 72% und für Absatz in 63% der Unternehmen, während kurzfristige Per-

- sonalplanung nur in 42% der Betriebe vorhanden war. Bei längerfristigen Plänen war der Abstand zwischen Personalplanung und anderen Unternehmensteilplanungen eher noch deutlicher.
- „Häufig fehlt es in den Unternehmen an der Koordination der Einzelpläne . . . 53% der Unternehmer (beschränken sich – d.V.) auf Einzelpläne. Eine gegenseitige Abstimmung der Bereichspläne und eine Zusammenfassung zu einem Gesamtunternehmensplan erfolgt nur in 37% der untersuchten Unternehmen. Ein großer Teil der nachträglichen Planrevisionen dürfte auf diese mangelnde Koordination zurückzuführen sein“ (ebd., S. 676 f.).

Für den Entwicklungsstand Mitte der 60er Jahre ziehen die Autoren der Ifo-Studie u.a. die Schlußfolgerung: „Der Großteil der Unternehmen hat keine konkreten Vorstellungen über die langfristige Entwicklung der Belegschaft. Die meisten Personalpläne reichen nicht über 1 Jahr hinaus“ (ebd., S. 677).

Mehr ins Detail von Aufbau, Aufgabenbereich, Organisation und Methodik der Personalplanung geht eine 1970/71 von Wächter durchgeführte empirische Untersuchung. Die der Studie zugrundeliegende Umfrage richtete sich von vornherein auf Großunternehmen, bei denen das Vorhandensein von Personalplanung wahrscheinlich war.³

Die Untersuchung zeigt, daß die Mehrzahl der erfaßten personalplanenden Unternehmen erst relativ kurze Zeit Erfahrungen mit Personalplanung gesammelt hat. „Hier bestätigt sich die Klage der letzten Jahre, daß Personalplanung in der betrieblichen Planung vernachlässigbar sei“ (Wächter 1974a, S. 31). Im weiteren versucht Wächter Kriterien für eine „entwickelte Personalplanung“ herauszuarbeiten und kommt zu der Schlußfolgerung, daß – je nach Gewichtung einzelner Kriterien – nur etwa 10–19 der erfaßten 58 Unternehmen über eine entwickelte Personalplanung verfügten. Strukturelle Ähnlichkeiten dieser Unternehmen konnten nicht ermittelt werden, d.h. „es sind einerseits ähnliche Ansätze der Personalplanung in sehr verschiedenartigen Typen von Unternehmungen zu erkennen, und andererseits unterscheiden sich Unternehmungen, die etwa gleichen strukturellen Einflüssen unterliegen (Branche, Technologie, Größe), sowohl im Problembewußtsein wie auch in der Art der Personalplanung“ (ebd., S. 75).

Aus den empirischen Untersuchungen des ISF zur Verbreitung und Institutionalisierung betrieblicher Personalplanung, die 1974 einsetzen und – über eine für die gewerbliche Wirtschaft weitgehend repräsentative Breitenerhebung – die Situation des Jahres 1975 erfaßten, lassen sich – indirekt und etwa durch Vergleich mit den zitierten Ifo-Befunden – einige Schlußfolgerungen über den Entwicklungsprozeß seit Anfang bzw. Mitte der 60er Jahre ziehen. Demnach hat sich der Prozeß der allmählichen Ausbreitung des personalplanerischen Instrumentariums fortgesetzt, wobei allerdings die bereits in der Ifo-Erhebung erkennbaren strukturellen Unterschiede – insbesondere die Vorreiterrolle der

Großunternehmen – erhalten blieben. Detaillierter soll hier auf diese Ergebnisse, die die nach wie vor begrenzte und selektive Verbreitung betrieblicher Personalplanung zeigen, nicht eingegangen werden, da dies zum einen – in gedrängter Form – in mehreren Einzelbeiträgen in diesem Band erfolgt (vgl. SCHULTZ-WILD, SENGENBERGER; MAASE, MENDIUS, LUTZ in Teil A, sowie LUTZ in Teil B), zum anderen zu dieser Thematik bereits ausführlichere Veröffentlichungen vorgelegt wurden (vgl. Lutz u.a. 1977 sowie – vor allem zur Rekonstruktion des historischen Entwicklungsprozesses – Lutz u.a. 1979).

2. Personalplanung und betriebliche Beschäftigungspolitik während der Rezession 1974/75

Die Jahre 1974 und 1975 brachten weitgehend unerwartet eine dramatische Wende in der gesamtwirtschaftlichen Lage und damit auch für sehr viele Unternehmen völlig veränderte Grundprobleme für die betriebliche Personal- und Beschäftigungspolitik. Der Expansionspfad wurde umgebogen zur wirtschaftlichen Kontraktion; was in der vorherigen langen Vollbeschäftigungssphase nur einige schrumpfende Branchen durchgemacht hatten, bestimmte jetzt auf breiter Front die Problemlagen und Bedingungen betrieblichen Handelns.

a) Zur Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung

Nachdem sich bereits Anfang der 70er Jahre einige, wenn auch nur gering ausgeprägte konjunkturelle Schwächetendenzen gezeigt hatten, brachten die Jahre 1974/75 der Bundesrepublik die bisher schwerste und am längsten andauernde wirtschaftliche Rezession. Krisenerscheinungen und Krisenfolgen, wie anhaltende (wenn auch gebremste) Inflation, drastischer Produktionsrückgang, Mangel an Investitionen, eine steigende Zahl von Unternehmenszusammenbrüchen und – nicht zuletzt – Massenarbeitslosigkeit kennzeichneten die Wirtschaftsentwicklung in diesem Zeitraum.

Mit einem Zuwachs von real nur noch 0,5% stagnierte das Brutto-Inlandsprodukt im Jahre 1974; 1975 ergab sich erstmals seit mehr als 25 Jahren ein deutlicher Rückgang um 2,1% (gegenüber nur 0,2% Rückgang 1967). Neben der Arbeitszeit pro Erwerbstätigem sanken in beiden Jahren auch die Zahlen der Erwerbstätigen, so daß das insgesamt genutzte Arbeitsvolumen um 3% bzw. 5% zurückging; die gesamtwirtschaftliche Produktivität je Erwerbstätigem hat erstmals kaum mehr zugenommen (+1,4% im Jahre 1975 gegenüber durchschnittlich knapp 6% in den 50er und knapp 5% in den 60er Jahren).

Zwei für die Entwicklung der Gesamtwirtschaft wichtige Bereiche, nämlich das Baugewerbe und die Automobilindustrie, waren besonders frühzeitig und nachhaltig von Absatzschwierigkeiten und dadurch bedingten Produktions- und Beschäftigungsrückgängen betroffen.

In der Bauwirtschaft, in der rund 10% der Erwerbstätigen beschäftigt sind, überlagerten sich strukturelle und konjunkturelle Komponenten der Wirtschaftsentwicklung. Das Auftragsvolumen ging bereits 1973 deutlich zurück, die Produktion sank (um 7% bzw. 11%) in den Jahren 1974/75; in beiden Jahren reduzierte sich die Beschäftigtenzahl um jeweils mehr als 10% gegenüber dem Vorjahr.

Als zweiter großer Bereich geriet ab Herbst 1973 die Automobilindustrie, die bis dahin als ausgesprochene Wachstumsbranche galt, in Absatzschwierigkeiten. Noch vor der sogenannten ersten Ölkrise machten sich vor allem auf dem Inlandsmarkt Stagnationstendenzen bemerkbar, die allerdings aufgrund der hohen Exportquote nicht sofort auf Produktion und Beschäftigung durchschlugen. Von Ende 1973 bis etwa Mitte 1975 wurden die jeweiligen Vorjahresproduktionswerte deutlich (um mehr als 10%) unterschritten. Im Herbst 1975 begann dann bereits wieder der seitdem anhaltende Boom im Fahrzeugbau. Der Schwerpunkt des Beschäftigungsrückgangs lag mit 7,4% im Jahre 1975.

Rückgang bzw. Stagnation von Produktion und Beschäftigung erfaßten nach und nach nahezu alle Industriebereiche, vor allem nachdem 1975 ein starker Einbruch in der Auslandsnachfrage (-9%) erfolgte. Auch im Tertiärbereich – so etwa im Handel – entstanden Beschäftigungsprobleme.

Der Rückgang in der Wirtschaftstätigkeit spiegelte sich deutlich – teilweise durch demographische Faktoren noch verstärkt – in den Indikatoren der Arbeitsmarktentwicklung.

Die Arbeitslosenquote hatte erstmals seit 1967 bereits 1972 die 1%-Marke übersprungen; 1974 hat sie sich gegenüber dem Vorjahr mehr als verdoppelt; 1975 stieg sie nochmal um mehr als 80% an. Noch sehr viel stärker als die Arbeitslosigkeit hat die Kurzarbeit in der Krise 1974/75 zugenommen: Ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau nahm die Kurzarbeit bereits ab dem letzten Quartal 1973 sprunghaft zu; die Kurzarbeiterzahl stieg von durchschnittlich 44 000 im Jahre 1973 auf 292 000 in 1974 und 773 000 in 1975 an. Komplementär dazu ging das Angebot an offenen Stellen 1974 und 1975 stark zurück.

Alle verfügbaren Indikatoren der Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung zeigen, daß der gegen Ende 1973 einsetzende und für die Bundesrepublik bisher stärkste und längste Rückgang in der Wirtschaftstätigkeit nahezu alle Bereiche der Volkswirtschaft betroffen hat und damit für sehr viele Unternehmen eine Umkehrung in den vorherrschenden personal- und beschäftigungspolitischen Problemlagen und Arbeitsmarktbedingungen bedeutete.

b) Betriebliche Personalplanung und Beschäftigungspolitik

Wie erwähnt, setzte das Forschungsprogramm des ISF zur betrieblichen Personalplanung eher zufällig gerade zum Zeitpunkt der entscheidenden Wende in

den personalplanerischen und personalpolitischen Problemlagen ein. Da es von Anfang an Aufgabe der Forschungsarbeit sein sollte, neben einer Dokumentation des Entwicklungsstands der Personalplanung (die weitgehend über die bereits zitierte „Betriebsberhebung 1975“ erfolgte) vor allem die Bedeutung von Personalplanung für die betriebliche Praxis zu ermitteln und den Realitätsgehalt der weitreichenden gesellschaftspolitischen Erwartungen an dieses Instrument kritisch zu überprüfen, waren durch diese Wendung in der historischen Entwicklung des Wirtschaftsprozesses wesentliche Aspekte der Forschungsthematik vorgegeben. Die Fragestellungen konzentrierten sich auf die betrieblichen Aktionen und Reaktionen im Prozeß der Auseinandersetzung mit dem Konjunkturrückgang. Fragen nach Bedeutung und Rolle betrieblicher Personalplanung in diesem Prozeß konnten sinnvoll nur untersucht werden, wenn nicht lediglich der Entwicklungsprozeß von *Personalplanung* im engeren Sinne im Vordergrund des Interesses stand, sondern Fragen nach der betrieblichen Beschäftigungspolitik in der gegebenen Situation und nach ihren Folgen für die Unternehmen, die Arbeitskräfte und den Arbeitsmarkt untersucht wurden.

Der Wirtschaftseinbruch Mitte der 70er Jahre, die Dauer und die Schärfe dieser Rezession traten weitgehend unerwartet ein. Es ist daher davon auszugehen – und Ergebnisse unserer Einzelfalluntersuchungen stützen diese Annahme –, daß die meisten Unternehmen in ihrer Personalplanung – entsprechend der Situation in der Vorperiode – auf Stabilität bzw. Expansion ausgerichtet und kaum auf die dann relativ unvermittelt in den Vordergrund tretenden Probleme des Personalüberschusses vorbereitet waren. Nachdem sich herausstellte, daß der Rezessionseinbruch wesentlich ausgeprägter und dauerhafter sein werde als frühere konjunkturelle Rückschläge und sich zusehends andeutete, daß sich die Beschäftigungsbedingungen auf Jahre hinaus verschlechtern würden, wurde das Problem des Personalüberschusses für immer mehr Unternehmen zur zentralen personalpolitischen Frage. An die Stelle von Beschaffungsplanung als vorrangige Aufgabe für Personalplanung und Personalmanagement rückte mehr und mehr die *Personalabbauplanung*, die in den einschlägigen personalplanerischen Konzeption bis dahin kaum behandelt war. Die meisten Unternehmen mußten sich demnach wenig vorbereitet auf die neue Problemlage einstellen und sahen sich auf kurzfristige ad hoc-Planungen zur Bewältigung des Überhangs an verfügbarem Arbeitsvolumen verwiesen. Im Prinzip kamen drei strategische Optionen für die Lösung des Personalüberschußproblems in Betracht (vgl. Schultz-Wild 1978a, S. 75 ff.):

- Die Verhinderung oder Abschwächung des Minderbedarfs durch arbeits-erhaltende und arbeitsschaffende Maßnahmen, – eine Art Stabilisierungs-

politik, durch die Personalabbau vermieden werden soll; dafür geeignete Maßnahmen schließen ein: Ausweitung der Lagerhaltung, Vorziehen von Instandhaltungs- und Erneuerungsarbeiten, Ausbau betrieblicher Qualifizierungsmaßnahmen, Rücknahme von Fremdaufträgen sowie absatzmarktpolitische Strategien, wie etwa auch die Übernahme von Fremdaufträgen für andere Firmen.

- Verringerung der Arbeitszeit durch Abbau von Überstunden und Sonder-schichten, Gewährung von unbezahltem Urlaub, Umwandlung von Vollzeit- in Teilzeitarbeitsverhältnisse und vor allem durch Einführung von Kurz-arbeit.
- Schließlich Personalabbau entweder indirekt durch Einstellungsbeschrän-kungen, Nichterneuern befristeter Arbeitsverträge und Maßnahmen zur Förderung „freiwilliger“ Abgänge; oder direkt über Kündigungen, gegebenen-falls auch durch sogenannte Massenentlassungen.

Es liegt auf der Hand, daß diese verschiedenen Optionen in unterschiedli-chem Maße den Interessen der Beschäftigten an Arbeitsplatzsicherheit bzw. an Aufrechterhaltung des Beschäftigungsverhältnisses gerecht werden. Es fragt sich daher, welcher Zusammenhang zwischen dem Vorhandensein von Perso-nalplanung und den verschiedenen Anpassungsmaßnahmen bei einem Beschäf-tigungsrückgang besteht.

Nach den Ergebnissen der „Betriebserhebung 1975“ ergibt sich für den er-faßten Teil der Wirtschaft folgendes Bild:

- Das Durchschlagen von Nachfrage- und Absatzrückgängen auf die betrieb-liche Beschäftigungspolitik konnte durch Personal- und Unternehmens-planung nicht generell vermieden werden, d.h. auch Unternehmen mit einem relativ gut ausgebauten Planungssystem waren von der Rezession betroffen und haben beschäftigungspolitische Anpassungsmaßnahmen eingesetzt.
- Entlassungen spielen im beschäftigungspolitischen Instrumentarium der Unternehmen mit gut ausgebauter Personalplanung eine geringere Rolle als bei anderen; umgekehrt werden in den planenden Unternehmen in höherem Maße beschäftigungserhaltende Maßnahmen (z.B. Variation der Arbeitszeit, verstärkte Weiterbildung etc.) zur Anpassung an einen Absatzrückgang ein-gesetzt.
- Im Ergebnis haben Unternehmen, die nach verschiedenen Indikatoren über ein relativ gut ausgebautes Personalplanungssystem verfügen, zwischen Ende 1973 und Mitte 1975 ihren Beschäftigtenstand durchschnittlich nur um 0,3% vermindert, während der Beschäftigungsabbau bei Unternehmen ohne Personalplanung in diesem Zeitraum durchschnittlich fast 7% betrug.

Eine nähere Analyse dieser Daten sowie die im Rahmen des Forschungsprogramms durchgeführten Einzelfallstudien verweisen jedoch darauf, daß dieser scheinbar so enge positive Zusammenhang zwischen Personalplanung und Beschäftigungssicherheit keineswegs uneingeschränkt gilt:

- Beispielsweise zeigt sich, daß die Personalabbauquote im erfaßten Zeitraum keineswegs kontinuierlich mit zunehmendem Ausbaustand der Personalplanung abnehmen, vielmehr deutet sich eher eine Polarisierung zwischen Betrieben mit voll ausgebautem Planungssystem und solchen mit nur kurzfristiger oder gar keiner Personalplanung an.
- Aus den Einzelfallstudien ergibt sich, daß auch Unternehmen mit gut ausgebautem Planungssystem während der Krise in erheblichem Umfang Personal abgebaut haben, wobei allerdings häufig (entschädigungslose) Entlassungen zugunsten anderer Personalabbauformen (vorzeitige Pensionierung, Aufhebungsverträge, Einstellungssperre) vermieden worden sind (vgl. Schultz-Wild 1978a, S. 244 ff.).

Solche Feststellungen sprechen gegen die Annahme, daß Personalplanung bzw. ihr Ausbaugrad ursächlich für eine höhere Beschäftigungssicherheit der Belegschaften planender Unternehmen seien. Andere Faktoren, wie etwa die Durchsetzungsfähigkeit gegenüber Konkurrenten auf den Absatzmärkten, die mit Unternehmensplanung korrelieren, können dafür ausschlaggebend sein, daß hier im Durchschnitt der Arbeitsplatzverlust während der Jahre 1974 und 1975 geringer als in anderen Teilen der Wirtschaft ausgefallen ist.

Soweit einerseits eine Reduzierung des betrieblich genutzten Arbeitsvolumens vorgenommen, andererseits Entlassungen vermieden wurden, geschah dies über den Einsatz beschäftigungspolitischer Maßnahmen, die in erheblichem Umfang öffentliche Mittel beanspruchten (vor allem Kurzarbeit und vorzeitige Pensionierung). Andere Maßnahmen, wie etwa die Reduzierung von Fremdaufträgen oder der Abbau von Leiharbeitskräften, verschieben die Problemsituation auf andere Betriebe bzw. Arbeitskräfte. Durch die von planenden Unternehmen sehr viel häufiger verordneten Einstellungssperren wird zwar das Arbeitsplatzrisiko der vom Unternehmen Beschäftigten reduziert, beim Überangebot von Arbeitskraft – wie es für die Jahre ab 1975 gegeben war – wurden jedoch Arbeitsmarktungleichgewichte nicht vermieden, sondern eher verstärkt (vgl. etwa die sich damals verschärfende Jugendarbeitslosigkeit).

c) Ernüchterung über die Problemlösungsfähigkeit von Personalplanung

Zweifellos haben die Erfahrungen in der Rezession mit den rasch entstehenden neuen Problemkonstellationen, mit den beschäftigungspolitischen Reaktionen

der Betriebe sowie mit der sich verschlechternden Arbeitsmarktsituation, sowohl bei den Unternehmen selbst als auch bei den Arbeitnehmern und ihren Interessenvertretungen zu einer Ernüchterung im Hinblick auf die weit gespannten Erwartungen an die Problemlösungsfähigkeit betrieblicher Personalplanung geführt.

Personalplanung gab es nach wie vor nur in einer Minderheit, allerdings überdurchschnittlich großer Unternehmen, so daß schon von daher die in früheren Erklärungen und Forderungen propagierte Vision einer Koordination zwischen einzelbetrieblicher und öffentlicher Beschäftigungspolitik kaum eine reale Basis hatte. Die mangelnde praktische Bedeutung des § 8 des Arbeitsförderungsgesetzes, der für die Unternehmen eine Meldepflicht von innerhalb der jeweils nächsten zwölf Monate voraussichtlich notwendigen Entlassungen oder Umsetzungen mit potentiellem Lohnverlust vorsieht, deutet aber auch darauf hin, daß einer solchen Koordination bestimmte betriebliche Interessen entgegenstehen. So wird in einschlägigen Diskussionen immer wieder darauf hingewiesen, daß ein frühzeitiges Bekanntwerden von Beschäftigungsproblemen dem betreffenden Unternehmen schaden und damit die Situation verschärfen könnten (vgl. z.B. die PODIUMSDISKUSSION in Teil D dieses Bandes).

In zahlreichen Unternehmen hat man die Erfahrung gemacht, wie gering selbst bei einem gut ausgebauten Planungssystem letztlich die Verbindlichkeit der Unternehmenspläne und insbesondere auch der Personalplanung einzuschätzen war. So gab es in der von der Krise besonders frühzeitig und hart betroffenen Automobilindustrie eine Reihe von Beispielen für einen raschen Wechsel von Neueinstellungen und Personalabbau, zwischen Kurzarbeit und Sonderschichten, die auch in der Öffentlichkeit stark diskutiert wurden. Bei notwendigem Personalabbau griff man hier zur Vermeidung von Massenentlassungen zum Instrument der Aufhebungsverträge, was sich zwar insgesamt für die Unternehmen in der gegebenen Situation als vorteilhaft herausstellte, aber auf der anderen Seite aufgrund der formalen Freiwilligkeit des Akzeptierens der Abfindungsangebote der Vorstellung eines zeitlich und bezüglich der Selektion der Arbeitskräfte durchgeplanten Personalabbaus kaum entsprach.

Betriebsräte mußten schließlich in vielen Fällen erfahren, wie gering tatsächlich ihre Möglichkeiten waren, in der Situation von Absatzproblemen und Produktionsrückgängen im Interesse der Arbeitnehmer auf die betriebliche Beschäftigungspolitik Einfluß zu nehmen – trotz der gegenüber früher verbesserten Mitbestimmungsmöglichkeiten nach dem Betriebsverfassungsgesetz von 1972. Zwar konnten – anders als früher – zumindest in den größeren Unternehmen entschädigungslose Entlassungen weitgehend vermieden werden, und in einigen Fällen gab es auch erfolgreiche Abwehrreaktionen gegenüber einer kurzfristigen Wechselbadpolitik zwischen Kurz- und Mehrarbeit, auf der an-

deren Seite war die Stilllegung von Arbeitsplätzen nicht aufzuhalten, und die Gesamtwirtschaft nutzte im Krisenjahr 1975 ein Mehrarbeitsvolumen, das – rein rechnerisch gesehen – mehr als ausgereicht hätte, um die großen Zahlen von Kurzarbeitern und Arbeitslosen voll (d.h. entsprechend der tariflichen Arbeitszeit) zu beschäftigen (vgl. Mendius 1978). Ganz offensichtlich hat Personalplanung ihre Frühwarnfunktion nicht ausreichend erfüllt; sie wirkte vielmehr – zusammen mit anderen Faktoren – mit als Rationalisierungsinstrument. Das zeigte sich insbesondere, als nach der Überwindung von Absatzproblemen die Produktion mit erheblich reduzierten Belegschaften wieder auf oder über das frühere Niveau hochgefahren wurde.

Solche und ähnliche Erfahrungen verdeutlichten den instrumentellen Charakter betrieblicher Personalplanung; deren Wirkungen sind ambivalent und lassen sich nicht ohne Rekurs auf die je gegebenen spezifischen Problemkonstellationen und Bedingungen der betrieblichen Personal- und Beschäftigungspolitik prognostizieren. „Personalplanung ist in vielen Betrieben als ein zweischneidiges Schwert erlebt worden: nicht nur als Mittel des Interessenausgleichs – sondern auch als ein Instrument einer strikt kapitalorientierten Geschäftspolitik“ (Rehhahn 1978, S. 214). Aus einer größeren Zahl neuerer, empirisch ausgerichteter Arbeiten wird resümiert, „daß Personalplanung gegenwärtig als betrieblicher Transmissionsriemen fungiert, der krisenhafte gesamtwirtschaftliche Entwicklungen in die Vernichtung konkreter Arbeitsplätze und in Arbeitslosigkeit für einzelne, für besonders betroffene Gruppen und schließlich für Massen von Arbeitenden umsetzt“ (Ortmann 1978, S. 623). Diese Sichtweise führte, zumindest teilweise, zu einer gewissen Umakzentuierung der gesellschaftspolitischen Diskussion – weg von der isolierten Befassung mit betrieblicher Personalplanung, hin zur Auseinandersetzung mit betrieblicher Personal- und Beschäftigungspolitik und zu Fragen nach einer „integrierten Arbeitspolitik“ (Bundesanstalt für Arbeit 1978; vgl. auch Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 1979; Projektgruppe im WSI 1977; Kohl 1978).

3. Neue personal- und unternehmenspolitische Strategien seit Beendigung der Rezession

Sowohl von der gesamtwirtschaftlichen Konstellation her gesehen als auch aufgrund der veränderten personalpolitischen Problemstellungen scheint es sinnvoll, die Periode seit Beendigung der Rezession gesondert zu betrachten. Die teils ernüchternden, teils negativen Erfahrungen mit Personalplanung während der Rezession bedeuten ja andererseits keineswegs, daß dieses Instrumentarium nun über Bord zu werfen sei und in Gegenwart und Zukunft keine Rolle mehr

spielen würde. Manches deutet darauf hin, daß sowohl die Erfahrungen mit beschäftigungspolitischen Problemen während der Krise als auch die seitdem veränderten wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Konstellationen weiterhin der betrieblichen Personal- und Beschäftigungspolitik große Bedeutung zuweisen und daß in diesem Zusammenhang auch Personalplanung – bzw. bestimmte personalplanerische Instrumentarien – eine Rolle spielen werden.

a) Zur Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung

Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung seit Ende 1975 unterscheidet sich in mehrfacher Hinsicht grundlegend von der Vollbeschäftigungssphase vor 1974.

Zwar überwiegt im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt wieder die Expansion der Wirtschaftstätigkeit, der Konjunkturverlauf scheint jedoch wesentlich instabiler geworden zu sein. Der vormalige langfristige und stabile Wachstums pfad ist bis jetzt nicht wieder in Sicht; über die Gesamtwirtschaft hinweg wirkt der Kurs eher unstetig und angesichts der labilen politischen und wirtschaftlichen Bedingungen auf den Weltmärkten eher ungewiß. In bestimmten Branchen gibt es ausgesprochene Hochkonjunkturen, – so z.B. in den von der Rezession besonders betroffenen Branchen Bauwirtschaft und Automobilindustrie; in anderen Teilbereichen werden dagegen eher Stagnations- oder gar Schrumpfungstendenzen beobachtet. Es scheint, als ob sich die Disparitäten im Konjunkturverlauf zwischen Branchen, innerhalb bestimmter Branchen und zwischen den Regionen verstärken.

Das gesamtwirtschaftliche Arbeitspotential ist gegenüber der Vollbeschäftigungssphase vor 1974 geringer ausgelastet; dafür sprechen die jahrelang anhaltend hohe registrierte Arbeitslosigkeit von etwa 1 Million Personen im Jahresdurchschnitt, das zwar gegenüber den Krisenjahren wieder deutlich geschrumpfte, aber dennoch hohe Niveau an Kurzarbeit, die mittlerweile stark angestiegene sogenannte „stille Reserve“ des Arbeitsmarktes sowie schließlich die erzwungene Abwanderung ausländischer Arbeitskräfte.

Hinter den Globalwerten der Arbeitsmarktentwicklung verborgen sich erhebliche Ungleichverteilungen. Es gibt eine Konzentration der Arbeitslosigkeit auf jüngere und ältere, weibliche und gesundheitlich behinderte Arbeitskräfte sowie auf die ausländischen Arbeitnehmer. Es gibt nahezu Vollbeschäftigung in bestimmten Regionen, hohe – teilweise noch zunehmende – Arbeitslosigkeit und Beschäftigungsprobleme in anderen. Es gibt Arbeitskräftemangel bei bestimmten Qualifikationsgruppen, ein erhebliches Überangebot mit nur geringen Vermittlungschancen bei anderen. Insbesondere bei älteren Arbeitslosen, bei Frauen und Behinderten sind Tendenzen zur Herausbildung eines harten Kerns

von Dauerarbeitslosen zu erkennen, während sich andererseits die Vermittlungschancen für Jugendliche in neuerer Zeit wieder etwas verbessert haben.

Die global gesehen unstetigen und differenziert betrachtet relativ stark abgestuften Zukunftserwartungen bezüglich des Konjunkturverlaufs sowie die unterschiedlichen Situationen und Probleme der Verfügung über Arbeitskraft schlagen sich in bestimmten Unternehmensstrategien nieder, aus denen heraus sich dann auch Konsequenzen für den Kurs der Personal- und Beschäftigungspolitik ergeben.

b) Neue Akzente in der Unternehmenspolitik

So wie es einem kleinen Teil, allerdings überdurchschnittlich großer und marktstarker Unternehmen während der Jahre 1974/75 offensichtlich gelungen war, sich als „Inseln der Stabilität“ weitgehend vom Konjunktureinbruch abzuschirmen (vgl. Mendius, Sengenberger 1976) und die in den 60er Jahren erprobte Expansionspolitik mit mehr oder weniger geringen Einschränkungen fortzusetzen, so scheinen sich in anderen Teilen der Wirtschaft die Bedingungen für eine Politik der „Stabilisierung des Wachstums“ (ebd., S. 61), für eine längerfristig orientierte Verfestigung der Entwicklung von Absatz, Produktion und Beschäftigung eher verschlechtert zu haben. Systematische Kosteneinsparungen über technische und organisatorische Rationalisierungsprozesse spielen hier wie dort eine erhebliche Rolle; angesichts der unsicheren Entwicklungen der äußeren Märkte erlangen Strategien zur Erhöhung der Flexibilität, zur Verbesserung der Anpassungsfähigkeit an wechselnde äußere Bedingungen erhöhte Bedeutung.

Für das erhebliche Gewicht der Rationalisierungs- und Flexibilisierungsstrategien, die Orientierung und Ausrichtung der betrieblichen Personal- und Beschäftigungspolitik unter den Bedingungen eines gesamtwirtschaftlichen Arbeitskräfteüberschusses bestimmen, gibt es einige empirische Hinweise. Ein Indiz liegt beispielsweise in der deutlich veränderten Investitionsstruktur.

Während bis 1973 die Investitionen mit dem Ziel der Kapazitätserweiterung ständig weit über den Investitionen zur Einführung neuer oder verbesserter Produktions- und Verfahrenstechniken lagen – ausgenommen das Jahr 1967, als die Erweiterungsinvestitionen knapp unter die Rationalisierungsinvestitionen sanken –, so hat sich das Verhältnis der beiden Investitionstypen ab 1975 im Gesamtdurchschnitt des verarbeitenden Gewerbes umgekehrt. Ab diesem Zeitpunkt haben Rationalisierungsinvestitionen weit größere Bedeutung als Erweiterungsinvestitionen; der Anteil der auf Expansion gerichteten Investitionstätigkeit an den Gesamtinvestitionen nahm von knapp 50% im Jahr 1970 auf ein Niveau von rund 15%–20% in den Jahren ab 1976 ab (vgl. Ifo-Investitionsberichte Nr. 37, Okt. 1977).

Auch aus einzelnen Unternehmen gibt es Hinweise auf veränderte strategi-

sche Orientierungen: Der Geschäftsführer eines Zuliefererunternehmens der Bauindustrie schildert unter dem Titel „Ballast abwerfen und Kosten sparen“ (Frankfurter Zeitung, Blick durch die Wirtschaft, 29.1.1976) die Unternehmensstrategie für die 1975 beginnende Konsolidierungsphase (der eine bis 1964 dauernde stürmische Aufbauphase und eine von 1964 bis 1974 dauernde Expansionsphase des Unternehmens vorausgegangen waren):

„Die sich anbahnende dritte Entwicklungsphase ist dadurch gekennzeichnet, daß es an expansiven Märkten fehlt und daß auch in der Technik der Spielraum für weitere Produktivitätssteigerungen eng geworden ist. Statt Expansion geht es jetzt darum, krisenfest zu werden. Technische und organisatorische „Apparate“ werden hinderlich, wenn sie zu Schwerfälligkeit und beträchtlichen Fixkosten geführt haben. Flexibilität bei der Anpassung an unerwartet eintretende Situationen ist gefragt.“

Unter anderem führt die Neuorientierung zu einem Programm von einschneidenden Kosteneinsparungen.

„In der betriebswirtschaftlichen Abteilung wird ein Kostenkommissar eingesetzt, der monatlich die Einhaltung des reduzierten Budgets überprüft und bei ins Gewicht fallenden Überschreitungen zur Stellungnahme auffordert. Als Ergebnis wird registriert, daß die budgetierten Fixkosten, die rund ein Viertel des Umsatzes ausmachen, zu etwa 60% aus Personalkosten und 40% aus Sachkosten bestehen, trotz Lohn- und Preissteigerungen im Jahr 1975 rund 5% unter denen des Jahres 1973 liegen. Bedauerlicherweise werden hiervon auch Arbeitsplätze betroffen, was jedoch im Interesse der Sicherheit des „gemeinsamen Bootes“ akzeptiert wird.“

Gegenüber weitreichenden Erwartungen an die Problemlösungsfähigkeit von Planung kommt in durchaus typischen Äußerungen wie der hier vorliegenden erheblichen Skepsis zum Ausdruck (vgl. dazu auch die Beiträge aus den Unternehmen in Teil B dieses Bandes). Unter der Überschrift: „Grenzen der Planung“ fährt der Autor des zitierten Beitrags fort:

„Die mit dem ständigen Wachstum verbundene Zunahme an Organisation, Reglementierungen und Informationen haben die Papierflut im Unternehmen zum Ansteigen gebracht. Auch durch ein Zuviel an Information und Koordination können Aktivitäten gelähmt werden. Die Flexibilitätsanforderungen der Krise haben die Frage aufgeworfen, ob nicht auch die Umkehrung des bekannten Lenin-Zitats ihre Berechtigung hat: Kontrolle ist gut, Vertrauen ist besser.“

„Auch der Wert von Planungen stößt an Grenzen für eine effektive Unternehmensführung. Jahrespläne bilden zwar das unerlässliche Rückgrat für die Abstimmung der gemeinsamen Aktivitäten. Bei längerfristigen Planungen aber macht die Krise deutlich, wie sehr sie von Spekulationen und Augenblicksstimmungen beeinflußt waren. Sie sind sinnvoll auf begrenzten Sektoren zur Absicherung langfristiger Investitionen. Darüber hinaus kommt Skepsis gegenüber dem mit viel Arbeit und Kosten verbundenen Zahlenwerk für übermorgen auf.“

Die Zitate deuten an, wie stark die betriebliche Personal- und Beschäftigungspolitik von der skizzierten Umorientierung der Unternehmenspolitik angesichts der veränderten gesamtwirtschaftlichen Situation betroffen sind.

Sie skizzieren außerdem eine gegenüber den früher gängigen Konzepten, Erwartungen und Forderungen veränderte Haltung zur betrieblichen Personal- und Unternehmensplanung; diese stehen zwar – trotz der teils negativen Erfahrungen während der Rezession – nicht zur Disposition, erhalten jedoch – dem instrumentellen Charakter entsprechend – einen begrenzten Stellenwert zugeschrieben. Zu erwarten ist demnach, daß das personal- und unternehmensplanerische Instrumentarium erhalten bleibt und entsprechend den je spezifischen und sich wandelnden betrieblichen Bedingungen und Interessen selektiv genutzt werden wird, – mit Wirkungen, die sich nicht allgemein prognostizieren lassen.

c) Umorientierung von Personalplanung und -politik?

Die neuen bzw. veränderten strategischen Orientierungen in der Unternehmenspolitik haben mehr oder weniger direkte Konsequenzen für die Personalpolitik.

Die Rationalisierungsanstrengungen wurden offensichtlich verstärkt. In Bereichen wie der Automobilindustrie, die während der Krise erhebliche Absatzrückgänge zu verzeichnen und – teils mit Verzögerungen – entsprechenden Personalabbau durchgesetzt hatten, wurde offensichtlich der bereits Ende 1975 wieder einsetzende Aufschwung zur Realisierung eines Rationalisierungsschubs genutzt. Die Produktion erreichte vielfach relativ rasch wieder das frühere Niveau und übertraf dieses teilweise, ohne daß im gleichen Umfang die Belegschaften wieder ausgeweitet wurden. Das Überangebot von Arbeitskraft auf den verschiedenen Teilarbeitsmärkten gab den Unternehmen auch keinen Anlaß dazu, sich die Verfügung über Arbeitskraft durch eine expansive Rekrutierung im Rahmen einer Art „Vorratspolitik“ frühzeitig zu sichern. Die trotz eines beachtlichen realen Wachstums verbleibenden Unsicherheiten über die mittel- bis längerfristige Absatzmarktentwicklungen sind Anlaß für eine weiterhin restriktive und auch selektive Einstellungspolitik.

In Wirtschaftszweigen, wie etwa der Uhren- oder Druckindustrie, wurden während und im Anschluß an die Krise relativ spektakuläre technische Innovationen (Mikroelektronik, Computersatz) durchgesetzt, die zu erheblichen Personaleinsparungen führten. Daneben hatten und haben in vielen anderen Bereichen sogenannte „schleichende Rationalisierungsprozesse“ (Kern, Schauer 1978) erhebliches – insgesamt wahrscheinlich gegenüber den spektakulären Innovationen größeres – Gewicht; bei dieser Form kommt es zu Arbeitsplatz einsparungen, die sich eher sukzessive und ohne spektakuläre Personalabbauaktionen (z.B. über Nutzung der „natürlichen“ Fluktuation) sowie über – vom äußeren Arbeitsmarkt her kaum erkennbare – innerbetriebliche Umsetzungen von Arbeitskräften durchsetzen (vgl. auch MAASE, SCHULTZ-WILD, Teil A, VI.).

Schließlich gerät der während der Rezession mehr oder weniger verschonte Angestelltenbereich, vor allem im Wiederaufschwung, verstärkt ins Visier von Rationalisierungsbestrebungen. Bei Büro- und Verwaltungstätigkeiten in der gewerblichen Wirtschaft wie auch teilweise im öffentlichen Dienst werden – auch im Zusammenhang mit Innovationen in der Bürotechnik – erhebliche Rationalisierungsreserven vermutet, zu deren Ausschöpfung sich die Unternehmen um so mehr veranlaßt sehen, je stärker sie im gewerblichen Sektor auf Grenzen weiterer technisch-organisatorischer Rationalisierungsprozesse stoßen. Neben Strategien zur Rationalisierung des Produktionsprozesses, zur schärferen Kostenplanung und -kontrolle auch und gerade im Personalsektor, erlangen – gerade nach den Erfahrungen begrenzter Dispositions- und Bewegungsfreiheit während der Krise – Strategien zur Flexibilisierung des Produktionsapparates erhöhte Bedeutung. Unsichere und wechselhafte Marktentwicklungen, sowie die genannten technisch-organisatorischen Veränderungen verstärken betriebliche Flexibilitätsinteressen, sowohl im Hinblick auf die Variation des genutzten Arbeitsvolumens als auch hinsichtlich der Möglichkeiten, Arbeitskräfte betriebs- oder unternehmensintern umsetzen zu können.

Mehr Variationsmöglichkeiten im Hinblick auf die Nutzung des Arbeitsvolumens nach Arbeitszeit und Beschäftigtenzahl werden unternehmensintern etwa durch Veränderungen bei der Arbeitszeit (Kurzarbeit, Mehrarbeit, Aufbau bzw. Reduzierung von Teilzeitarbeitsverhältnissen) gesucht sowie über den externen Arbeitsmarkt, indem bei zusätzlichem Personalbedarf befristete Arbeitsverhältnisse eingegangen oder auf Leiharbeit zurückgegriffen wird. Solche Maßnahmen spielen beispielsweise in der von M. POSTH in Teil B vorgestellten „Personalpolitik der mittleren Linie“ eine wichtige Rolle. Dabei wird nicht generell die vor allem in der Vollbeschäftigungsphase im Interesse der Unternehmen aufgebaute relativ starke Bindung der Arbeitskräfte an das Unternehmen aufgehoben, sondern eher eine Teilung der Belegschaft nach dem Modell Stamm-/Randbelegschaft vorgenommen. Der Flexibilität in quantitativer Hinsicht dient es auch, wenn Personalabbau über Abfindungsangebote und Aufhebungsverträge durchgesetzt wird und damit praktisch tarifvertragliche oder gesetzliche Kündigungsschutzbestimmungen umgangen werden.

Auch im Hinblick auf die internen Einsatzmöglichkeiten des Personals wird nach mehr Flexibilität gesucht, – etwa über verstärkte Qualifizierung von bereits beschäftigten Arbeitnehmern. Daß hieran offensichtlich ein erhebliches Interesse der Unternehmen besteht, geht z.B. daraus hervor, daß dieser Teil des arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen von 1979 bereits kurze Zeit nach Bekanntgabe überzeichnet war. Dem Interesse an erhöhter Flexibilität im Arbeitskräfteeinsatz dient auch eine Rekrutierungspolitik, bei der nach allgemeinen

Beobachtungen die Selektionskriterien in den letzten Jahren des Arbeitskraftüberangebots verschärft worden sind (Bevorzugung jüngerer, anpassungsfähigerer, besser qualifizierter Arbeitskräfte), zum anderen auch der bereits erwähnte Rückgriff auf Leiharbeitskräfte und befristete Arbeitsverträge, die auch im Hinblick auf qualifikatorische Probleme mehr Flexibilität durch die raschere Austauschbarkeit über den externen Arbeitsmarkt ermöglichen.

Die Konsequenzen dieser Umorientierung der Personal- und Beschäftigungspolitik sind bisher noch kaum abzuschätzen; die Frage, inwieweit solche Tendenzen von allgemeiner Bedeutung sind oder eher nur typische personal- und beschäftigungspolitische Konzepte für bestimmte Großunternehmen darstellen, ist noch kaum zu beantworten. So ist auch noch nicht absehbar, inwieweit diese personalstrategischen Wendungen bereits spürbar und nachhaltig auf Konzepte und Instrumentarien betrieblicher Personalplanung Einfluß genommen haben. Es könnte angenommen werden, daß vor allem die Personaleinsatz- und Personalkostenplanung gegenüber früheren Perioden an Bedeutung gewinnen werden.

Auf der anderen Seite ist es offensichtlich, daß die skizzierten Rationalisierungs- und Flexibilisierungsstrategien die Interessen der Arbeitnehmer unmittelbar betreffen und damit eine Herausforderung an Betriebsräte und Gewerkschaften im Feld der betrieblichen Personal- und Beschäftigungspolitik darstellen. Es geht dabei nicht nur um insgesamt mehr Beschäftigung sowie gleichmäßige Beschäftigungschancen für alle Arbeitskräftegruppen einschließlich der derzeit besonders stark von Arbeitslosigkeit betroffenen, sondern auch um die Risiken der zeitweiligen oder dauerhaften Dequalifizierung sowie der meist damit zusammenhängenden Lohnherabstufungen.

Bei ihren Versuchen zur Abwehr dieser Gefahren und Risiken setzen die Gewerkschaften und Betriebsräte einerseits nach wie vor auf Personalplanung und damit zusammenhängend auf die – allerdings begrenzten – Möglichkeiten der Betriebsräte, die Personal- und Beschäftigungspolitik der Unternehmen in Richtung auf eine stetigere Entwicklung zu beeinflussen; zum anderen wird nach neuen tarifvertraglichen Regelungen gesucht, zum Beispiel nach Absicherungsvereinbarungen, die – anders als die früheren Rationalisierungsschutzabkommen – für alle potentiellen Anlässe für Beschäftigungsabbau gelten sollen; nach Mindestbesetzungsregelungen (etwa in der Druckindustrie); nach Arbeitszeitverkürzungen (z.B. für ältere Arbeitskräfte in der Nahrungs- und Genußmittelindustrie, für alle Arbeitnehmer wie beim Streik in der Stahlindustrie 1978/79) usw. .

Die Auseinandersetzungen über diese Probleme und Bedingungen betrieblicher Personal- und Beschäftigungspolitik können derzeit keineswegs als abgeschlossen betrachtet werden. Ein Teil des zu dieser Thematik geführten gesell-

schaftspolitischen Diskussionsprozesses spiegelt sich in jenen Beiträgen dieses Bandes, die von Personalmanagern und Betriebsräten, von Vertretern der Tarifparteien oder Arbeitsmarktpolitikern als Referate auf dem 1978 im Rahmen des Forschungsprogramms durchgeführten Symposium „Personalplanung unter veränderten Wachstumsbedingungen“ gehalten worden sind.

III. Das Forschungsprogramm „Betriebs- und sozialpolitische Aspekte betrieblicher Personalplanung“ des ISF München

1. Das Ende der Personalplanungseuphorie – Perspektiven des Forschungsprogramms

Auf dem Hintergrund der wirtschaftlichen Wachstums- und Vollbeschäftigungssphase, die zugleich eine Periode zunehmenden Interesses an Personalplanung und ihrer Verbreitung in den Betrieben war, hatten sich wissenschaftliche Forschung und Diskussion stark auf die Entwicklung und Ausarbeitung von Personalplanungsinstrumenten und -techniken, vorwiegend aus der Sicht der traditionellen Betriebswirtschaftslehre, konzentriert. Personalplanung wurde in erster Linie als ein Instrument gesehen, dessen gesellschafts- wie unternehmenspolitischer Wert überhaupt nicht in Frage zu stellen war. In dieser Sichtweise mußte es geradezu Ziel staatlicher Maßnahmen sein, die Betriebe bei der Entwicklung und Implementierung besserer Systeme und Methoden der Personalplanung zu unterstützen.

In Absetzung von dieser optimistischen, weitgehend vorbehaltlosen Einstellung, die bis dahin vielfach auch die wissenschaftliche Perzeption des Forschungsgegenstandes betriebliche Personalplanung prägte, formulierte der Antrag des ISF von 1974 zu einem Forschungsprogramm über betriebs- und sozialpolitische Probleme betrieblicher Personalplanung deutlich andersartige Perspektiven und Fragestellungen. Geprüft werden sollte, „inwieweit mit dem Einsatz oder der Verbesserung betrieblicher Personalplanung gesellschaftspolitische Probleme nicht gelöst, sondern vielmehr neu geschaffen oder nur verlagert und bestehende Interessengegensätze nicht aufgehoben, sondern nur in ihren Formen verändert werden“ (Forschungsantrag 1974, S. 7).

Personalplanung, so lautete das grundlegende Konzept, stellt keinen Selbstzweck für den Betrieb dar, sondern muß im Gesamtzusammenhang betrieblicher Beschäftigungspolitik als ein Instrument begriffen werden, das zur Lösung bestimmter betriebs- bzw. personalpolitischer Probleme dient. Die eigentliche Bedeutung von Personalplanungssystemen und -maßnahmen läßt sich demnach nicht isoliert erfassen, sondern nur „in dem komplexen Zusammenhang von:

inneren und äußereren Bedingungen für Veränderungen betrieblicher Arbeitskräftepolitik – diesen Veränderungen selbst – dem Stellenwert, der hierbei der Einführung oder Modifizierung betrieblicher Personalplanung zukommt – und den beabsichtigten, erwarteten oder auch unbeabsichtigt auftretenden Wirkungen, insbesondere auch, soweit sie nicht auf den Betrieb selbst beschränkt bleiben. Erst aus der Analyse dieses Zusammenhangs lässt sich beurteilen, inwieviel scheinbar lediglich technische Einzelheiten eines bestimmten Systems oder einzelner Instrumente der Personalplanung Ausdruck arbeitskräftepolitischer Ziele des jeweiligen Betriebs bzw. Hilfsmittel zu ihrer Erreichung sind, die möglicherweise in Konflikt mit anderen gesellschaftspolitischen Zielen im öffentlichen Bereich oder im betreffenden Unternehmen selbst stehen oder geraten können“. (Forschungsantrag, S. 9 f.).

Mögliche Konflikte, in deren Spannungsfeld Personalplanung untersucht werden sollte, können sich vor allem in drei Perspektiven ergeben:

- (1) Interessenkonflikte zwischen Betriebs- und Unternehmensleitungen einerseits und den Arbeitnehmern bzw. deren organisierter Vertretung auf der anderen Seite;
- (2) Ziel- und Interessenkonflikte zwischen betrieblicher Personal- bzw. Beschäftigungspolitik und öffentlicher Arbeitsmarktpolitik;
- (3) betriebsinterne Konflikte zwischen längerfristig orientierter Personalplanung und -politik einerseits und bestimmten betrieblichen Interessen im aktuellen Arbeitskräfteeinsatz andererseits.

Solche Ziel- und Interessenkonflikte stellten zentrale Forschungsperspektiven für das Programm dar, unter denen eingegrenzte Problemstellungen betrieblicher Personalplanung und Beschäftigungspolitik in einer Reihe von Teilprojekten untersucht werden sollten.

In einer solchen Untersuchungsperspektive war die Erfassung und Einschätzung von Personalplanungsaktivitäten mit den herkömmlichen Herangehensweisen – überwiegend entweder modelltheoretische Konstruktionen oder eher deskriptive Behandlung einzelner Planungsinstrumente – nicht zu leisten.

Es mußte daher ein alternativer Untersuchungsansatz entwickelt werden, bei dem Personalplanung im Zusammenhang von je vorherrschenden betrieblichen Rahmenbedingungen, personalpolitischen Problemen und Maßnahmen der Betriebe zu deren Lösung zu analysieren war:

„Es wird davon ausgegangen, daß Maßnahmen, die ein Betrieb ergreift, also auch solche der Personalplanung, immer als Instrument zur Lösung bestimmter Probleme zu betrachten sind, wobei es zunächst gleichgültig bleiben kann, ob sie ausdrücklich mit dieser Zielsetzung eingeleitet werden oder nicht. Die

Probleme, die sich einem Unternehmen in der Personalpolitik stellen, sind aber nur auf dem Hintergrund der Rahmenbedingungen, unter denen es insgesamt operiert, zu verstehen. Diesen Zusammenhang zu berücksichtigen, heißt zunächst, diese Rahmenbedingungen und ihren Einfluß auf die betriebliche Situation zu untersuchen. Dann sind die daraus und aus den allgemeineren unternehmenspolitischen Zielsetzungen sich ergebenden Personalprobleme zu identifizieren. Aufgrund dieser Kenntnisse lassen sich dann die personalpolitischen Maßnahmen, die das Unternehmen ergreift, bestimmten Problemkonstellationen zuordnen. In einem weiteren Schritt kann man die Maßnahmen dann daraufhin beurteilen, ob sie geeignet sind, die Lösung des Problems voranzubringen.“ (Mendius, Schultz-Wild 1975, S. 35).

Dieser Ansatz hatte für Planung und Ablauf der Forschungsarbeiten wichtige Konsequenzen. Er bedingte, daß die Festlegung der einzelnen Untersuchungsschwerpunkte bzw. der Teilprojekte in gewissem Maße offenzuhalten war für die jeweils aktuellen bzw. dominanten Probleme in den Betrieben, die sich entsprechend den je historisch gegebenen betrieblichen Rahmenbedingungen neu akzentuieren oder ändern konnten und sich nicht langfristig vorherbestimmen ließen.

2. Grundlageninformationen zur Praxis betrieblicher Personalplanung

Am Ende der „Euphoriephase“ in der wissenschaftlichen und politischen Auseinandersetzung mit Personalplanung drängte sich geradezu zwingend das Untersuchungsinteresse daran auf, nunmehr einen Überblick über den tatsächlichen Stand und die Verbreitung personalplanerischer Aktivitäten in den Betrieben zu gewinnen und einen Einblick in die realen betrieblichen Bedingungen und Probleme zu bekommen, die zum Einsatz von personalplanerischen Verfahren bei den Betrieben führten bzw. geführt hatten. Dazu wurden zum einen exemplarische Kurzfallstudien in ausgewählten Unternehmen mit bereits längeren Erfahrungen mit Personalplanung angesetzt, zum anderen eine repräsentative Breitenerhebung konzipiert und durchgeführt.

a) Betriebliche Problemlagen und Personalplanung

In einem ersten Untersuchungsschritt wurde versucht, bestehende Zusammenhänge zwischen bestimmten Maßnahmen oder Formen betrieblicher Personalplanung, betrieblichen Produktionsbedingungen im weitesten Sinne und personalpolitischen Problemen näher zu erfassen und damit zugleich wichtige Problem- und Fragestellungen für die weiteren Untersuchungsarbeiten zu identifizieren. Um diese notwendige erste Übersicht über wichtige Konzepte

und Dimensionen von Personalplanung in der betrieblichen Praxis zu bekommen, wurden in einer Vorstudie exemplarische Falluntersuchungen in dreizehn ausgewählten größeren Unternehmen durchgeführt.

Im Rahmen dieser Kurzfallstudien wurden speziell drei Teilfragestellungen eingehender verfolgt:

- Welchen Stellenwert und welche Verbindlichkeit besitzt derzeit betriebliche Personalplanung im Rahmen der Unternehmenspolitik und wieweit kann davon ausgegangen werden, daß sich eine gewisse Eigenständigkeit der Personalplanung – zumindest in solchen größeren Unternehmen – generell durchgesetzt hat?
- Welche Bedeutung haben belastende und unattraktive Arbeitsbedingungen für die Einführung bestimmter personalpolitischer und planerischer Maßnahmen? Dabei ging es um die grundlegende Frage, ob und inwieweit sich spezifische Arbeitsbedingungen in betrieblichen Problemlagen niederschlagen, zu deren Bewältigung spezifische Maßnahmen und Strategien längerfristiger Personalplanung und -politik entwickelt werden.
- Schließlich wurde nach einem bestimmten Teilstudium (qualitativer) Personalplanung gefragt, das mehr und mehr Bedeutung und Aufmerksamkeit erlangt hatte, nämlich nach Verfahren der Personalbeurteilung. Es interessierte vor allem, welche unterschiedlichen betrieblichen Problemlagen zur Einführung von Personalbeurteilung führten; dahinter stand die Annahme, daß der Einsatz dieses Instruments durchaus sehr unterschiedliche betriebliche Problemursachen und damit auch verschiedenartige Funktionen für den Betrieb und Auswirkungen für die beschäftigten Arbeitnehmer beinhaltet kann.

Als Ergebnis der Untersuchung dieser Teilfragestellungen zeichnete sich ab, daß keineswegs von einem einheitlichen Stand der Entwicklung und Anwendung von Systemen bzw. einzelnen Instrumenten der Personalplanung in den Betrieben ausgegangen werden konnte. Vielmehr zeigten sich in der Praxis der Personalplanung erhebliche Unterschiede in bezug auf Zielsetzung und Ausgestaltung der Verfahren entsprechend den unterschiedlichen personalpolitischen Problemen und Rahmenbedingungen, unter denen die Betriebe operierten.

So fand sich bei den untersuchten Unternehmen eine große Variationsbreite bezüglich organisatorischer Einbindung und Reichweite betrieblicher Personalplanung; das auch vorgefundene Konzept einer Personalplanung mit hohem Grad der Eigenständigkeit in der Unternehmenspolitik hatte eher den Charakter eines Ausnahmefalls aufgrund betrieblicher Sonderbedingungen.

Belastende und unattraktive Arbeitsbedingungen führten insbesondere während der Vollbeschäftigungssphase zwar offensichtlich zu verschiedenen, teilweise gravierenden personalpolitischen Problemen, wie z.B. Rekrutierungsschwierigkeiten oder unausgeglichenen

Altersstrukturen – etwa einem drohenden „Altersberg“; dem versuchten jedoch die Betriebe – insbesondere angesichts der veränderten Lage eines verstärkten Konjunktur- und Beschäftigungsrückgangs – weniger mit längerfristiger systematischer Planung als mit verschiedenen ad hoc-Maßnahmen zu begegnen.

Schließlich bestätigte sich, daß die Anwendung des Instruments Personalbeurteilung auf sehr unterschiedlichen betrieblichen Bedingungs- und auslösenden Problemkonstellationen beruhen kann. Personalbeurteilung diente offensichtlich den verschiedenartigsten Funktionen und betrieblichen Zielsetzungen, deren Auswirkungen bzw. mögliche Risiken für die Arbeitnehmer konkret und differenziert analysiert werden müßten. (Ein Teilprojekt mit dieser Thematik wurde in den Alternativplanungen des Forschungsprogramms vorgesehen, mußte dann aber – aus noch darzulegenden Gründen – zugunsten drängenderer Fragen zurückgestellt werden).

b) Breitenerhebung zur betrieblichen Personalplanung und -politik

Ein solcher erster Problemaufriß, wie ihn die Vorstudie erbrachte, konnte natürlich keine hinreichenden Antworten auf die Frage liefern, welche tatsächliche Bedeutung bzw. welche Verbreitung denn nun betriebliche Personalplanung in der Wirtschaft der Bundesrepublik erlangt hatte.

Dazu mußten grundlegende Breiteninformationen über den Stand und die Entwicklung von personalpolitischen und personalplanerischen Aktivitäten der Betriebe nach der zurückliegenden Phase von Wachstum, Vollbeschäftigung und Planungsexpansion beschafft werden. Parallel zu den qualitativen Vorarbeiten liefen daher die Vorbereitungen für eine repräsentative Breitenerhebung über die Verbreitung betrieblicher Personalplanung und ihrer wichtigsten Instrumente.

Die „Betriebserhebung 1975“ wurde in Form einer schriftlichen Befragung bei rund 2000 Unternehmen der Bundesrepublik aus allen Wirtschaftszweigen (außer Landwirtschaft, Organisationen ohne Erwerbscharakter und Öffentlicher Dienst) durchgeführt. Die Auswahl der Unternehmen erfolgte über eine nach Wirtschaftszweigen geschichtete Zufallsstichprobe auf der Grundlage des „Handbuchs der Großunternehmen“ (Hoppenstedt-Verlag 1975).⁴

Zur Korrektur des disproportionalen Stichprobenansatzes wurden die Erhebungsergebnisse nach Wirtschaftsabteilungen (und -unterabteilungen des Verarbeitenden Gewerbes) sowie nach Betriebsgrößenklassen entsprechend den Daten aus der Arbeitsstättenzählung 1970 gewichtet. In diese Gewichtung sind nur Unternehmen mit mindestens 50 Beschäftigten entsprechend ihren Anteilen nach der Arbeitsstättenzählung 1970 einbezogen; diese Daten können mit gewissen Einschränkungen als repräsentativ für den erfaßten Teil der Gesamtwirtschaft angesehen werden.⁵

Ergebnisse dieser Breitenerhebung referieren verschiedene Beiträge in diesem Band⁶; außerdem wurde eine ausführliche Darstellung und Analyse der Erhebungsbefunde in zwei Forschungsberichten über Personalplanung in der gewerblichen Wirtschaft der Bundesrepublik veröffentlicht (Lutz u.a. 1977, Lutz u.a. 1979). Schließlich lieferte die Erhebung auch Grundlagenmaterial für eine Reihe von Arbeiten bzw. Teilprojekten zur betrieblichen Personalpoli-

tik im Konjunkturrückgang, die den Schwerpunkt des folgenden Untersuchungsabschnitts im Forschungsprogramm bildeten.

3. Betriebliche Beschäftigungspolitik und Personalplanung in der Rezession

Mit dem Konjunkturrückgang 1974, der sich bis 1975 zu einer tiefgreifenden, anhaltenden wirtschaftlichen Rezession verschärfte, veränderten sich die betrieblichen Rahmenbedingungen und personalpolitischen Problemlagen gegenüber der Wachstums- und Vollbeschäftigtephase einschneidend. Nicht mehr Bewältigung von Personalengpässen und Personalbeschaffungsprobleme ange-sichts expansiven Produktionswachstums waren jetzt die vorrangigen Aufgabenstellungen für die betriebliche Personalpolitik, sondern es standen im Gegenteil Probleme des Arbeitskräfteüberschusses und der Anpassung der Beschäftigung an gesunkenen Absatz und rückläufige Produktion im Vordergrund.

Diese Wende in der wirtschaftlichen Entwicklung bedeutete aber auch eine ganz grundsätzliche Bewährungssituation für die Personalplanung. Damit bot sich die – zum Zeitpunkt der Antragstellung unvorhergesehene – Chance, zu untersuchen, welche Rolle betriebliche Personalplanung in dieser historischen Situation spielte. Hier wurde es möglich, die weitreichenden Erwartungen und Einschätzungen über Personalplanung aus der vorangegangenen Expansionsphase auf ihre reale Gültigkeit zu überprüfen und zugleich die eigenen kritischen Annahmen über Rolle und Stellenwert dieses Instruments zu testen. Vor allem konnte unsere These eingehender geprüft werden, daß die vielfach unterstellte Gleichsetzung von Planung und Politik, in der vom Vorhandensein des technischen Instrumentariums mehr oder weniger direkt auf eine sozialpolitisch fortschrittlichere, vorausschauende, rationale und interessenausgleichende „neue Qualität“ von Personalpolitik geschlossen wird, eine technokratische Fehlannahme war; daß vielmehr Personalplanung lediglich ein technisches Instrument betrieblicher Beschäftigungspolitik zur Lösung bestimmter betrieblicher Probleme darstellt und zugleich im Spannungsfeld von Ziel- und Interessenkonflikten steht.

Es bot sich daher an, bezüglich einzelner Forschungsthemen und Teilprojekte eine gewisse Umorientierung vorzunehmen und – unter Verzicht auf die eingehende Bearbeitung einzelner wichtiger, bereits konzipierter Fragestellungen (z.B. zur Personalbeurteilung) – die Arbeiten der empirischen Hauptphase des Forschungsprogramms auf den Zusammenhang zwischen zentralen betrieblichen Beschäftigungsproblemen und betrieblicher Personalpolitik und Personalplanung unter den neuartigen Handlungsbedingungen des Konjunktur- und Beschäftigungseinbruchs zu konzentrieren.

Als empirisches Hauptfeld für die Untersuchung der Rezessionswirkungen auf die Probleme und Aktivitäten betrieblicher Personalpolitik und -planung wurde ein Bereich gewählt, der vom Konjunkturrückgang besonders stark betroffen war: die Automobilindustrie sowie Betriebe aus deren Zuliefererindustrien. Vorgesehen war – neben der Auswertung thematisch einschlägiger Ergebnisse der Betriebserhebung 1975 – ein exemplarisches Vorgehen; es wurden Fallstudien in einigen der größeren Herstellerunternehmen sowie in einzelnen Zulieferbetrieben durchgeführt.

Ausgehend von den zentralen Forschungsperspektiven des Programms wurde die Beschäftigungsanpassung bei negativer Absatzentwicklung aus unterschiedlichen Blickwinkeln bzw. Interessenperspektiven beleuchtet:

- Auf der einen Seite wurde die Personalpolitik in der Absatzkrise unter dem Aspekt der betrieblichen Bedingungen, Interessenkalküle und daraus folgenden Problemlösungsstrategien untersucht. Im Mittelpunkt stand hier die Frage, in welcher Weise die Betriebe aktuelle Probleme der Anpassung der Beschäftigung an Nachfrage- und Produktionsrückgänge zu bewältigen versuchten. Hierbei wurde etwa herausgearbeitet, welche Rangordnung verschiedener personalpolitischer Maßnahmen sich auf dem Hintergrund je gegebener betrieblicher Rahmenbedingungen als besonders günstig erwies und welchen Einfluß bestimmte öffentliche Regelungen und Leistungen auf die Präferenzskala möglicher Unternehmensmaßnahmen in der Absatzkrise hatten.
- Auf der anderen Seite wurde die Problemsituation in der Automobilindustrie unter dem Blickwinkel der betroffenen Arbeitnehmer und ihrer betrieblichen Interessenvertretungen analysiert. Unter dieser Perspektive lautete die zentrale Fragestellung: Welche Chance zur Sicherung von Arbeitnehmerinteressen haben die Betriebsräte in Situationen erheblicher Absatz- und Produktionseinbrüche, was wird von ihnen unternommen? Im Verlauf der vorausgegangenen Anpassungsaktionen zeigte sich für die betrieblichen Arbeitnehmervertretungen, daß – auch bei einer meist frühzeitigen Unterrichtung und Beteiligung – angesichts der jähnen Konfrontation mit der Anforderung unmittelbarer und umfangreicher Beschäftigungsanpassung ihre ohnehin begrenzten Möglichkeiten zur Interessenwahrung noch zusätzlich eingeengt waren. Um demgegenüber generell Schwankungen im Beschäftigungsbedarf zu verringern, wären deutlich umfassendere und langfristig orientierte, präventive Einflußmöglichkeiten auf betriebliche Rahmenbedingungen erforderlich.

Die Ergebnisse dieser Untersuchungen in der Automobilindustrie sowie Befunde aus der repräsentativen Betriebserhebung bildeten die Grundlage für eine umfassende Studie über betriebliche Beschäftigungspolitik in der Rezession 1973/75, in der die personal- und unternehmenspolitischen Möglichkeiten be-

trieblicher Problembewältigung, Art und Umfang der tatsächlich getroffenen Maßnahmen und deren Folgen für den Betrieb, den Arbeitsmarkt und für betroffene Arbeitnehmergruppen dargestellt wurden (Schultz-Wild 1978).

Daneben wurde im Rahmen dieser Schwerpunktthematik Personalpolitik und Personalplanung in der Rezession auch die Forschungsperspektive des Konfliktfeldes zwischen betrieblicher Personalpolitik und Zielen öffentlicher Arbeitsmarktpolitik anhand einer spezifischen Problemstellung aufgegriffen. Am Beispiel der Praxis betrieblicher Weiterbildung von Arbeitskräften – als Teil qualitativer Personalplanung – im Konjunkturverlauf wurde hier der Frage nach dem möglichen Ziel- und Interessenkonflikten zwischen einzelbetrieblicher Beschäftigungspolitik und öffentlicher Arbeitsmarktpolitik nachgegangen. Die Ergebnisse sind in dem Beitrag von MAASE, SENGENBERGER in diesem Band (Teil D, IV.) verarbeitet worden.

4. Innerbetriebliche Mobilität von Arbeitskräften und Personalplanung

In den vorangegangenen Untersuchungen hatte sich das Forschungsprogramm zunächst schwerpunktmäßig mit Fragen der quantitativen Anpassung des betrieblich genutzten Arbeitsvolumens – insbesondere bei einem Absatzzugang – auseinandergesetzt sowie mit der Rolle, die Personalbedarfs- und Personalabbauplanung dabei spielten. Dabei hatten die Fallstudien in der Automobilindustrie gezeigt, daß Prozesse der quantitativen Beschäftigungsanpassung an eine verschlechterte Auftrags- und Absatzlage besonders dann, wenn sie mit Personalabbau in größerem Umfang verbunden waren, häufig auch von erheblichen betriebsinternen Arbeitskräftebewegungen begleitet waren.

Die Frage, auf welche Weise die betriebliche Beschäftigungspolitik die erforderliche Anpassung bei der Zuordnung von Arbeitskräften zu Arbeitsplätzen (wie auch umgekehrt) bewältigt, hatte nicht nur begrenzte Bedeutung für die zurückliegende Periode einer Rezession und von konjunkturell bedingten Beschäftigungsschwankungen. Es zeigte sich immer deutlicher, daß Prozesse und Erfordernisse interner Arbeitskräftemobilität gerade für die aktuelle Problemlage der Betriebe nach Überwindung der unmittelbaren Krisenfolgen von zunehmendem Gewicht waren. Solche Probleme versuchte der Betrieb nicht allein über den Austausch mit dem externen Arbeitsmarkt zu lösen, vielmehr wurden wesentliche Anpassungsprozesse innerbetrieblich bei der konkreten Bestimmung des Arbeitskräfteeinsatzes geregelt. Das Ausmaß der betriebsinternen Mobilität von Arbeitskräften, das in letzter Zeit eher noch gewachsen zu sein scheint, kann als Ausdruck einer Entwicklung hin zu einer zunehmenden Bedeutung betrieblicher Teilarbeitsmärkte gesehen werden.⁷

In zwei empirischen Studien über betriebliche Aktionen zur internen Umsetzung von Arbeitskräften wurde zum einen versucht, die Grundmuster betrieblichen Vorgehens zu ermitteln, die Rolle der personalpolitischen Instanzen sowie die Bedeutung des etablierten Systems der Personalplanung im Anpassungsprozeß aufzuzeigen; zum anderen wurde der Frage nachgegangen, welche Probleme und Folgewirkungen sich für die betroffenen Arbeitskräfte aus den personalpolitischen Maßnahmen der Betriebe ergeben.

Die erste Studie knüpfte direkt an die Untersuchungen in der Automobilindustrie während der Rezession und die Problematik des Personalabbaus an, in dessen Gefolge es zum Teil zu Umsetzungsaktionen von erheblichem Ausmaß gekommen war. In dieser Fallstudie in zwei Automobilunternehmen wurde der stark improvisierende Charakter der personalpolitischen Abwicklung dieser internen Arbeitskräftebewegungen herausgearbeitet; es schien sich weitgehend daraus zu erklären, daß aufgrund der unvorhergesehenen konjunkturellen Rückschläge sowie aufgrund der ebenfalls nicht im Detail vorhergesehenen Folgen des Personalabbaus in der damaligen Situation kaum die Möglichkeit für eine planvolle, bereits längere Zeit vor der Durchführung strukturierte Gestaltung dieses Anpassungsprozesses bestand. Die entstandenen personellen Probleme ließen sich für die Betriebe auch ohne längeren Planungsvorlauf weitgehend bewältigen; zumindest teilweise wurde dies dadurch erleichtert, daß die Umsetzungen nur vorübergehenden Charakter hatten, das heißt aufgrund der verbesserten Absatzlage nach relativ kurzer Zeit rückgängig gemacht werden konnten (Maase 1977).

Die Mobilitätsproblematik verlor jedoch mit Abschwächung der Rezession keineswegs an Brisanz. Das zweite Untersuchungsprojekt, das zeitlich schon in die Phase wirtschaftlicher Konsolidierung hineinreicht, greift einen gegenwärtig immer stärker beachteten Zusammenhang auf: Hier geht es um Umsetzungen, die aus betrieblich geplanten technisch-organisatorischen Umstellungen resultieren, wie sie im Zuge ständiger Modernisierung und Rationalisierung des Produktionsablaufs laufend vorgenommen werden. Über die personalpolitische Bewältigung solcher eher verdeckter Rationalisierungsaktionen berichtet ein Aufsatz in diesem Band (MAASE, SCHULTZ-WILD, Teil A, IV.).

Damit wandte sich zum Abschluß der empirischen Untersuchungsarbeiten das Forschungsprogramm solchen neuartigen Problemstellungen zu, wie sie nach der Phase von Konjunktur- und Beschäftigungsrückgang unter den neuerlich veränderten Wachstumsbedingungen der wirtschaftlichen Aufschwungs- bzw. Konsolidierungsphase seit 1976 mehr und mehr an Bedeutung gewannen.

5. Aktuelle Problemperspektiven betrieblicher Personalpolitik und Personalplanung

Der letzte Teil des Forschungsprogramms, das 1979 abgeschlossen werden sollte, fiel zugleich in eine neue Phase für betriebliche Personalpolitik und -planung, die in Kapitel II als Phase wirtschaftlicher Konsolidierung bei hoher Unterbeschäftigung charakterisiert wurde und sich in mehrfacher Hinsicht sowohl von der vorangegangenen Rezessionsperiode als auch von der Vollbeschäftigtezeit vor 1973 unterscheidet.

Damit stellten sich eine Reihe neuer Fragen: Welches sind jetzt nach der Rezession die aktuellen und künftig bedeutsamen betrieblichen Probleme? Welche Umorientierungsprozesse in den Unternehmen zeichnen sich nach Abschluß der Beschäftigungskrise ab und welche Bedeutung haben die Erfahrungen mit beschäftigungspolitischen Problemen nun für die Perspektiven der Unternehmenspolitik unter den neuen gesamtwirtschaftlichen Bedingungskonstellationen? Welche Konsequenzen haben schließlich die geänderten strategischen Orientierungen in den Betrieben für deren Personal- und Beschäftigungspolitik und darüber hinaus für die Entwicklung der Probleme im Gesamtarbeitsmarkt?

Da die Durchführung erneuter und zwangsläufig aufwendiger eigener empirischer Untersuchungen vor allem aus zeitlichen Gründen nicht mehr möglich war, konzentrierten sich die abschließenden Arbeiten auf die Aufgabe, eine intensive und systematische Diskussion über diese aktuellen Fragen und Probleme unter Fachleuten aus der betrieblichen und politischen Praxis und aus der Forschung einzuleiten. Im Mittelpunkt stand die Durchführung eines Sachverständigensymposiums zum Thema „Personalplanung unter veränderten Wachstumsbedingungen“ im November 1978 mit Personalmanagern und Betriebsräten aus verschiedenen Unternehmen, mit Fachleuten aus Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und aus der Arbeitsverwaltung sowie mit Wissenschaftlern aus der Arbeitsmarktforschung.

Mit diesem Vorhaben sollte die Diskussion schon bisher veröffentlichter Ergebnisse des ISF aus dem Forschungsprogramm aufgenommen bzw. weitergeführt werden; vor allem aber ging es um den Erfahrungsaustausch zwischen Akteuren der betrieblichen und öffentlichen Beschäftigungspolitik und Wissenschaftlern und um die Hinwendung der Diskussion auf die nun anstehenden Probleme der jetzigen Entwicklungsphase. Die Veröffentlichung von Referaten und Beiträgen des Bad Reichenhaller Symposiums im vorliegenden Sammelband verfolgt zugleich das Ziel, einen Anstoß zur Diskussion in breiteren Kreisen von „Praktikern“ und Forschern zu liefern und damit auch zur Umsetzung der Arbeitsergebnisse für die arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Praxis beizutragen.

Mit dem Forschungsprogramm war insgesamt der Versuch gemacht worden, wichtige sozialpolitische Probleme und Auswirkungen betrieblicher Personalpolitik und Personalplanung auf dem Hintergrund wechselnder Rahmenbedingungen betrieblichen Handelns zu untersuchen. Bei Abschluß der Arbeiten bleiben eine Reihe offener Fragen und „weißer Felder“, die man in zwei Kategorien einteilen könnte:

Zum einen handelt es sich um solche Problemzusammenhänge oder Teilfragestellungen, die schon im Verlauf der konzeptuellen Überlegungen und in den empirischen Vorarbeiten als wichtige Untersuchungsthemen erkannt worden waren, auf deren Behandlung wir jedoch zugunsten der beschriebenen Schwerpunktänderungen im Forschungsprogramm verzichten mußten. Zum anderen geht es um Fragen, die sich speziell auf die in jüngster Zeit erneut veränderten Bedingungen betrieblicher Personalplanung und Beschäftigungspolitik beziehen.

(1) Zur ersten Kategorie gehören beispielsweise Untersuchungen zum Zusammenhang von betrieblichen Rationalisierungspolitiken und bestimmten Instrumenten der Personalplanung. Schon in den Vorarbeiten gab es deutliche Hinweise darauf, daß Techniken und Verfahren der qualitativen Personalplanung – vor allem Systeme der Personalbeurteilung – als Rationalisierungsinstrumente eine wichtige Rolle spielten und wohl auch künftig spielen werden. Es spricht einiges dafür, daß solche qualitativen Personalplanungsinstrumente, die in wachsendem Maße in den Betrieben eingeführt werden, im Zuge der aktuellen betrieblichen Orientierung auf Strategien der Rationalisierung und Flexibilisierung des Arbeitskräfteeinsatzes noch an Bedeutung und Problembrisanz gewinnen werden.

Eine weitere wichtige Fragestellung, die nicht bearbeitet werden konnte, ist die nach den Möglichkeiten und Grenzen, nach Bedarf und Durchführbarkeit von Personalplanung in kleinen und mittleren Betrieben. Während heute, soweit absehbar, betriebliche Personalplanung ausschließlich oder überwiegend in größeren Betrieben praktiziert wird, gibt es eine Reihe von Hinweisen darauf, daß auch wesentlich kleinere Betriebe aufgrund von Veränderungen der Marktbedingungen, der Arbeitsmarkt- und Ausbildungssituation sowie aufgrund technischer Veränderungen bei Produktionsmitteln und Produkten zunehmend vor die Notwendigkeit gestellt werden, die gleichen personalpolitischen Ziele bewußt und systematisch zu verfolgen, die schon jetzt in Großbetrieben zum Ausbau von Personalplanung Anlaß geben. Wieweit sind aber bei Klein- und Mittelbetrieben die strukturellen Bedingungen für vorausschauende langfristige Personalpolitik und -planung überhaupt gegeben?

Bei unseren Forschungsarbeiten zeigte sich, daß höhere Beschäftigungsstabilität, die die Großunternehmen u.a. auch über Personalplanung zu erreichen su-

chen, nicht selten auf Kosten gerade kleinerer bzw. mit schwächerer Marktposition ausgestatteter Betriebe durchgesetzt wird, indem die großen, marktstarken Unternehmen Beschäftigungsrisiken und Instabilitäten auf jene überwälzen. Nicht zuletzt gilt es daher, die arbeitsmarktpolitisch bedeutsame Frage zu prüfen, ob kleinere und mittlere Betriebe dem Ziel höherer Beschäftigungsstabilität nicht u.U. eher durch Reaktionen auf anderen Ebenen näherkommen könnten. Mit anderen Worten: wieweit bieten sich für diese Betriebe z.B. Chancen durch überbetriebliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, etwa durch den verstärkten Ausbau fachlicher Märkte auf regionaler Ebene, um damit durch die Möglichkeiten reibungsloser Betriebswechsels für die Arbeitskräfte die Risiken einer Personalanpassung auf der Ebene des Einzelbetriebs zu verringern?

(2) Die zweite Kategorie von Fragen bezieht sich auf neuartige, erst neuerdings sich abzeichnende Zusammenhänge und künftig relevante Problemstellungen, die sich aus derzeitigen und möglichen Entwicklungstendenzen der Wirtschaft ergeben.

Fragen und Probleme werfen beispielsweise Entwicklungen auf, die in der BRD in der letzten Rezession erstmals deutlich zutage traten, nämlich eine in weiten Bereichen der Wirtschaft festzustellende Tendenz zur Spaltung in einen eher stabilen und einen eher instabilen Sektor. Sollte sich dieser Trend künftig weiter verstärken, so wäre denkbar, daß sich eine langfristig vorausschauende Personalpolitik auf die Betriebe konzentrieren wird, die auch in Zeiten stärkerer Wirtschaftsschwankungen ihre Stellung halten oder festigen können, nicht zuletzt auf Kosten der schwächeren bzw. abhängigen Betriebe im instabilen Sektor – während sich außerhalb des Stabilitätssektors ein Feld erhöhter Instabilität bildet, in dem die Bedingungen für langfristige Beschäftigungspolitik gar nicht gegeben sind. Erhöhte Arbeitsmarktungleichgewichte, letztlich eine Spaltung der Beschäftigungsbedingungen in der Wirtschaft in gute, sichere und schlechte, unsichere Arbeitsplätze – Tendenzen, die sich schon in anderen westlichen Industriestaaten zeigen – wären dann eine durchaus mögliche Folge (vgl. Sengenberger 1978a).

Ein weiteres neues Problem- und Forschungsfeld – das sehen wir nicht zuletzt als ein Fazit unserer Untersuchungen zur Personalplanung an – stellen jene neuen bzw. veränderten strategischen Orientierungen in der Beschäftigungspolitik der Unternehmen dar, die schon im vorigen Kapitel angedeutet wurden. Geht man von der Annahme aus, daß die Betriebe in Zukunft sowohl mit stärkeren Turbulenzen auf Absatz- und Beschäftigungsmärkten als auch mit erhöhtem Zwang zu technisch-organisatorischen Umstellungen ihres Produktionsapparats rechnen müssen, so folgen daraus wachsende Anforderungen an deren flexible Reaktionsfähigkeit – nicht zuletzt beim Einsatz von und der

Verfügung über Arbeitskraft. Es fragt sich also: auf welche Weise werden die Betriebe versuchen, das Flexibilitätsproblem zu bewältigen und welche Konsequenzen hat das für die strategischen Orientierungen in der betrieblichen Beschäftigungspolitik? Wenn in Zukunft verstärkt auf interne Elastizitäten im Arbeitskräfteeinsatz abgestellt wird, welche Folgen ergeben sich daraus für die Arbeitskräfte und deren Interessen an Besitzstandswahrung hinsichtlich Qualifikation, Einkommen, Qualität und Sicherheit des Arbeitsplatzes? Was schließlich folgt daraus an möglichen Arbeitsmarktwirkungen und -problemen? Wird dies zu verstärkter Ungleichverteilung von Beschäftigungschancen für unterschiedliche Arbeitskräftegruppen führen, zu weiterer Marginalisierung von derzeit Arbeitslosen bzw. Neuzugängern in den Arbeitsmarkt gegenüber (zumindest Teilen der) beschäftigten Arbeitskräfte? All dies wirft natürlich die Frage nach den notwendigen Orientierungen für die Arbeitsmarktpolitik auf, um solchen akuten und möglichen Beschäftigungsproblemen gegenzusteuern.

Diese hier angeschnittenen Fragen und Problemperspektiven machen deutlich, daß sich das Forschungsfeld für sozialwissenschaftliche Untersuchungen über betriebliche Beschäftigungspolitik und Arbeitsmarktprobleme in Zukunft eher noch ausweiten wird. Anstöße zur Bearbeitung und Diskussion solcher Fragen und Probleme gegeben zu haben war u.a. Absicht des nun abgeschlossenen Forschungsprogramms und ist die gemeinsame Intention der im vorliegenden Sammelband zusammengestellten Beiträge.

1 Quellenhinweise hierzu finden sich insbesondere in dem Beitrag von SCHULTZ-WILD in diesem Band (Teil A, I.). – Der besseren Übersicht halber werden bei Hinweisen auf Beiträge, die im vorliegenden Band veröffentlicht sind, die Autorennamen in Versalien geschrieben, bei anderen Literaturangaben dagegen nicht.

2 Vgl. Gerstenberger u.a. 1969. Erfäßt wurden hier zum einen nur Industrieunternehmen, zum anderen vorwiegend nur solche Firmen, die in einer Vorerhebung angegeben hatten, daß sie Unternehmenspläne (gleich für welchen Unternehmensbereich) erstellen. Die Untersuchung ist also nur aussagekräftig für die zum damaligen Zeitpunkt „planende Industrie“; Großunternehmen (mit 100 und mehr Beschäftigten) sind in der Befragung mehr als zehnfach überrepräsentiert, während kleinere Betriebe (mit bis unter 200 Beschäftigten), die in der Grundgesamtheit fast 90% der Industrieunternehmen ausmachen, stark unterrepräsentiert sind.

3 Als Grundgesamtheit wurden die etwa 300 umsatzstärksten Unternehmen des Jahres 1970 gewählt (bei denen es eine erhebliche Variation in der Beschäftigtenzahl gibt); der Rücklauf auswertbarer Fragebogen betrug allerdings nur 19% dieser Grundgesamtheit; vgl. Wächter 1974a.

4 Dieses Handbuch enthält Unternehmen, die mindestens 200 Beschäftigte oder mindestens DM 500000 Kapital oder mindestens DM 5 Millionen Jahresumsatz haben.

5 Die 300 erfaßten Betriebe mit weniger als 50 Beschäftigten können dagegen nicht als repräsentativ für die große Zahl von etwa 1,9 Mill. Unternehmen dieser Größenordnung in der BRD (1970) gelten. Angaben dieser Betriebe waren daher nur in den Tabellen

nach Betriebsgrößenklassen aufgeführt und auch nicht in den jeweiligen Gesamtergebnissen enthalten.

6 Es handelt sich insbesondere um die Aufsätze von SCHULTZ-WILD, SENGENBERGER, Teil A, II.; MAASE, MENDIUS, Teil A, III.; LUTZ, Teil A, V.; sowie LUTZ, Teil B, II.

7 Das Interesse an betrieblichen Teilarbeitsmärkten wächst in dem Maße, wie der Betrieb langfristige Verfügungsinteressen an seinen Arbeitskräften entwickelt – sei es aufgrund von Investitionen, z.B. in Form von Qualifikation, die er in diese Arbeitskräfte vorgenommen hat, sei es aufgrund von hohen Wiederbeschaffungskosten, mit denen er rechnen muß. Mit dem Umfang und der Langfristigkeit dieser Investitionen steigt das Bedürfnis, deren Rentabilität durch spezifische Gestaltung von Allokation und Gratifizierung der Arbeitskräfte zu sichern. Die Gesamtheit von Regelungen und Entscheidungsprinzipien, über die diese Steuerung erfolgt, kann als betriebliche Arbeitsmarktstruktur bezeichnet werden. Zur Darlegung des Konzepts und zur Analyse betrieblicher Teilarbeitsmärkte vgl. Sengenberger 1975, Sengenberger 1978a.

TEIL A: VERBREITUNG UND ENTWICKLUNG BETRIEBLICHER PERSONALPLANUNG

Gliederung:

- 1. Harmonie positiver Erwartungen*
- 2. Verbreitung: begrenzt und selektiv*
- 3. Zur Vieldeutigkeit des Personalplanungsbegriffs*
- 4. Personalplanung und Interessenkonflikte*

1. Harmonie positiver Erwartungen

Zu Beginn der 60er Jahre fällt die Arbeitslosenquote, die als ein zentraler Indikator für die globale Beschäftigungsentwicklung anzusehen ist, erstmals in der Nachkriegszeit unter die 1%-Marke – und sicherlich ist es kein Zufall, daß sich die „Entdeckung“ der betrieblichen Personalplanung auf diesen Zeitraum datieren läßt. 1963 erscheint das Lehrbuch von A. Marx: „Die Personalplanung in der modernen Wettbewerbswirtschaft“ und seitdem gibt es in der betriebswirtschaftlichen Fachliteratur eine wachsende Anzahl von Monographien und Aufsätzen, die den Begriff „Personalplanung“ in ihrem Titel führen (vgl. etwa: Ulrich, Staerkle 1965; Meyer 1968; Dederling 1972; Jacob 1974; Weber 1975; Schmidt u.a. 1975; Gaugler 1974). Bis weit in die 70er Jahre hinein geht diese, vorwiegend normativ orientierte betriebswirtschaftliche Fachliteratur vom Phänomen der Arbeitskräfteknappheit aus und wird nicht müde, die Einführung betrieblicher Personalplanung zur Lösung dieses Problems auf betrieblicher Ebene zu propagieren. Dabei wird eine, im einzelnen schon wieder verwirrende Vielfalt von Formen, Methoden, Techniken und Systemen betrieblicher Personalplanung angeboten und nahezu jeder Titel bringt andere Vorschläge im Hinblick auf die Differenzierung der Personalplanung in Teilplanungen für Beschaffung, Kosten, Einsatz, Maßnahmen, für Planungsschritte und Planungsziele, für Kontrolle der Planung usw..

* Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

„Das Grundmuster der betriebswirtschaftlichen Standardliteratur zeigt eine scheinbar logische Schrittfolge von der Personalbedarfsermittlung zur Deckung des ermittelten Bedarfs; dazu dient das Instrumentarium der Personalbeschaffung (Personalwerbung, -ausbau, -einstellung), der Personalentwicklung, des Personaleinsatzes, der Personalverwaltung und der Personalinformationssysteme. Das ist das Bild einer bedarfsdeckenden, personalbereitstellenden Personalplanung. Ihre Sorge ist der angespannte Arbeitsmarkt. Ihr Paradigma ist die Bewässerung und Kultivierung der Wüste: Wie diese nach Wasser, so dürstet die Unternehmung nach Arbeitskräften und wie eine Bewässerungsanlage Wasser, so schöpft die Personalplanung Arbeitskräfte und leitet den richtigen Mann auf den richtigen Platz.“ (Ortmann 1978, S. 622)

Während in dieser betriebswirtschaftlichen Fachliteratur für die Einführung von Personalplanung vorwiegend mit Argumenten geworben wird, die sich auf Unternehmensinteressen beziehen, wie etwa Vermeidung von Personalengpässen und Fehlbesetzungen, Reduzierung von Personalkosten, bessere Nutzung innerbetrieblicher und außerbetrieblicher Arbeitskräfteressourcen usw., gibt es daneben eine zweite, ebenfalls vorwiegend normativ ausgerichtete Gattung von Personalplanungsliteratur, die ebenfalls die Einführung und Anwendung dieses Instrumentariums propagiert, – allerdings mit anderer Zielsetzung und anderem Interessensbezug. Gemeint sind hier die im größeren Rahmen erstmals Mitte der 60er Jahre im Zusammenhang mit der sogenannten Automationsdebatte vorgetragenen Forderungen von Seiten der Gewerkschaften, zur besseren Berücksichtigung von Arbeitnehmerinteressen in der betrieblichen Personal- und Beschäftigungspolitik, Personalplanung einzuführen sowie die vorherrschende Unterwertigkeit und Vernachlässigung des Personalsektors aufzuheben (vgl. Friedrichs 1965, S. 817 ff und verschiedene Beiträge zur IG-Metall-Tagung „Computer und Angestellte“ von 1968 in: Friedrichs 1971, S. 849 ff). Die vorwiegend in den Industriegewerkschaften Metall und Chemie vorangetriebene Diskussion geht nach der Verabschiedung des neuen Betriebsverfassungsgesetzes von 1972, durch die Personalplanung rechtlich institutionalisiert und Informations- und Beratungsrechte der Betriebsräte in diesem Bereich verankert wurden, zunehmend in Arbeiten über, die auf eine möglichst detaillierte Beratung der Arbeitnehmervertretungen über ihre Rechte und Eingriffsmöglichkeiten in diesem weitgehend neuen Betätigungsfeld zielen (vgl. z.B. IG-Chemie-Papier-Keramik, Wiesner 1975; Deutscher Gewerkschaftsbund 1976; IG-Metall 1976; Mohr 1977; IG-Metall o.J. (1977); verschiedene Beiträge in: Kohl (Hrsg.) 1978; Kohl 1979).

Gemeinsames Grundmuster dieser Arbeiten ist, daß nach einer mehr oder weniger breiten Darstellung und Analyse der Formen und Mechanismen unternehmerischer Beschäftigungspolitik und der durch sie verursachten Verletzungen von Arbeitnehmerinteressen, die gesetzlichen und tarifvertraglichen Eingriffsmöglichkeiten der Arbeitnehmervertretungen aufgewiesen sowie Ansatzpunkte für eine Verbesserung der Interessenvertretungsposition der

Arbeitnehmerseite durch Personalplanung aufgezeigt werden. Vor allem in neueren Veröffentlichungen dieser Richtung wird durchaus hervorgehoben, daß Personalplanung in der Hand der Unternehmensleitungen sehr wohl auch als Rationalisierungsinstrument genutzt werden kann und nicht unbedingt zu einer besseren Durchsetzung von Arbeitnehmerinteressen beitragen muß,¹ dennoch wird die weitere Verbreitung von Personalplanung gefordert und diese als ein Mittel dazu angesehen, wesentliche Ansprüche der Arbeitnehmer zu verwirklichen. Sie soll insbesondere:

- „— die Beschäftigung sichern, d.h. dem Recht auf Arbeit für alle Arbeitnehmer entsprechen, insbesondere durch die konkrete Sicherung des eingenommenen oder eines gleichwertigen Arbeitsplatzes,
- negative Auswirkungen, die durch den technischen und wirtschaftlichen Wandel entstehen können, vermeiden,
- die Verbesserung der Arbeitsbedingungen durch menschengerechte Arbeitsgestaltung durchsetzen,
- die Möglichkeiten der beruflichen Bildung für alle Arbeitnehmer schaffen und verbessern,
- die Arbeitnehmer entsprechend ihren Fähigkeiten einsetzen und fördern,
- die Probleme älterer Arbeitnehmer und gemindert leistungsfähiger sowie aller übrigen schutzbefürftigen Arbeitnehmergruppen in allen Planungsphasen und in allen Planungsbereichen berücksichtigen,
- zur Sicherung und Steigerung des Einkommens beitragen.“ (DGB 1978, S. 4)

Ganz ähnliche, ebenfalls recht weitreichende positive Erwartungen an betriebliche Personalplanung hat bereits 1971, also noch vor Inkrafttreten des Betriebsverfassungsgesetzes von 1972, die Sozialpolitische Gesprächsrunde beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung formuliert, an der Arbeitgeber und Gewerkschaften beteiligt sind, und in der DGB-Empfehlung von 1977 wird ausdrücklich festgestellt: „Seit Inkrafttreten des neuen Betriebsverfassungsgesetzes . . . lassen sich diese (oben zitierten – d.V.) Ziele wirkungsvoller durchsetzen.“ (DGB 1978, S. 4)

Die Harmonie positiver Erwartungen reicht jedoch noch weiter. Nach den einschlägigen Empfehlungen und Programmatiken ergeben sich aus Einführung und Durchsetzung betrieblicher Personalplanung Vorteile nicht nur für die Betriebe und Unternehmen sowie deren Arbeitskräfte, sondern der Personalplanung werden auch gesellschaftspolitische, insbesondere sozial- und arbeitsmarktpolitische Aufgaben zugewiesen. Personalplanung soll einen „Beitrag zur Vermeidung von Arbeitsmarktungleichgewichten“ leisten; sie ist mit der „staatlichen Bildungsplanung und Arbeitsmarktpolitik zu verknüpfen.“ „Die Personalplanung kann damit einen wichtigen Beitrag zur Überwindung von Interessengegensätzen und Spannungen in unserer Leistungsgesellschaft erbringen.“ (Sozialpolitische Gesprächsrunde 1972). Auch das Aktionsprogramm der Bundesregierung zur Humanisierung des Arbeitslebens von 1974 verweist aus-

drücklich darauf, daß betriebliche Personalplanung auch Auswirkungen auf außerbetriebliche Bereiche habe und im Zusammenhang mit der staatlichen Arbeitsmarktpolitik zu sehen sei.

Auf diesem Hintergrund (fast) uneingeschränkter positiver Erwartungen im Hinblick auf die Funktionen betrieblicher Personalplanung auf einzelbetrieblicher und gesamtgesellschaftlicher Ebene könnte man annehmen, daß dieses Anfang der 60er Jahre neu „entdeckte“, inzwischen in Gesetzestexten und Tarifverträgen verankerte Instrumentarium sehr rasch eine weite Verbreitung in der Wirtschaft der Bundesrepublik gefunden hat. Was läßt sich über diesen Prozeß aussagen?

2. Verbreitung: begrenzt und selektiv

Trotz des seit Beginn der 60er Jahre zunehmenden Interesses an betrieblicher Personalplanung, das sich an der noch wachsenden Flut vorwiegend programmatisch orientierter Literatur ablesen läßt, war lange Zeit sehr wenig über die tatsächliche Verbreitung betrieblicher Personalplanung sowie über ihre Bedeutung in der Praxis der Unternehmenspolitik bekannt.² Das 1974 begonnene, vorwiegend empirisch ausgerichtete Forschungsprogramm des Instituts für Sozialwissenschaftliche Forschung München versuchte, wenigstens einige Wissenslücken zu schließen. Zur Verbreitung betrieblicher Personalplanung erbrachte die 1975 durchgeführte repräsentative Betriebserhebung bei knapp 2000 Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft zusammenfassend folgende Ergebnisse:³

- Selbst wenn man Betriebe mit bis zu 50 Beschäftigten, in denen Unternehmensplanung generell eine relativ geringe Rolle spielt, außer acht läßt, ist es Mitte der 70er Jahre nach wie vor eine Minderheit von rund zwei Fünftel der Unternehmen, die in irgendeiner Form Personalplanung eingeführt haben. Investitions-, Produktions- und Absatzplanung sind weiter verbreitet als Personalplanung, allerdings auch nicht in allen Unternehmen vorhanden.
- Die Planungsfristen sind im Durchschnitt im Personalsektor wie auch in anderen unternehmerischen Planungsbereichen relativ kurz; lediglich Investitionspläne haben häufiger einen Planungshorizont von mehr als einem Jahr. Nicht einmal jedes zehnte Unternehmen mit mindestens 50 Beschäftigten plant im Personalsektor mit einer längeren Frist als ein Jahr.
- Ab einer Größenordnung von etwa 2000 Beschäftigten sind Personal- und sonstige Unternehmensplanungen allerdings nahezu generell vorhanden; die Fristigkeit – auch der Personalpläne – ist deutlich länger als im Durch-

schnitt; so verfügen z.B. mehr als die Hälfte der Unternehmen mit mindestens 5000 Beschäftigten über Personalpläne von mindestens vierjähriger Dauer.

Trotz der hohen positiven Erwartungen im Hinblick auf die Nützlichkeit betrieblicher Personalplanung für Unternehmen, Arbeitnehmer und Arbeitsmarkt kann demnach Mitte der 70er Jahre noch keine Rede von einer *allgemeinen* Einführung und Durchsetzung dieses Instrumentariums sein. Dies gilt nicht nur für „schriftlich fixierte Personalpläne“ unterschiedlicher Geltungsdauer, sondern auch für eine ganze Reihe anderer Indikatoren, an denen sich das Vorhandensein einer planenden Personalwirtschaft festmachen lässt (vgl. Lutz u.a. 1977). Zum unternehmenspolitischen Standardinstrumentarium gehören Personal- und Unternehmensplanung bisher offensichtlich nur in den Großunternehmen, während sie in kleineren Betrieben wesentlich seltener und dann auch meist nur in rudimentärer Form vorhanden sind.

Bei dieser Situation ist davon auszugehen, daß die Erwartungen, die die Gewerkschaften und auch die Arbeitsmarktpolitik an die Funktionen betrieblicher Personalplanung geknüpft haben, bisher noch kaum eingelöst sein können, da vielfach die Voraussetzungen dafür fehlen. Dieser Aspekt wird besonders in dem folgenden Beitrag von MAASE und MENDIUS anhand des Datenumaterials aus der Betriebserhebung 1975 dargestellt. Obwohl natürlich die Beeinflussung der betrieblichen Beschäftigungspolitik nicht unbedingt die von Gewerkschaftsseite vielfach geforderte Einrichtung eines Personalplanungsausschusses voraussetzt, ist die Tatsache, daß in mehr als drei Viertel aller Unternehmen ein solches Gremium nicht vorhanden ist, ein deutliches Zeichen dafür, daß der Prozeß der Institutionalisierung betrieblicher Personalplanung unter Beteiligung der Betriebsräte noch nicht sehr weit vorangeschritten ist. Bis zur Betriebsgrößenklasse von unter 5000 Beschäftigten hat die Mehrheit der Betriebe keinen Personalplanungsausschuß und auch in mehr als einem Drittel der Großunternehmen mit mindestens 5000 Beschäftigten fehlt ein solches Gremium. In einem Viertel der Gremien ist der Betriebsrat gar nicht vertreten, nur etwa in jedem zehnten in paritätischer Form (vgl. MAASE, MENDIUS in diesem Band).

Obwohl also von einer Generalisierung des Instrumentariums betrieblicher Personalplanung – trotz der in dieser Richtung wirkenden allgemeinen gesetzlichen Normen – bisher nicht ausgegangen werden kann, vielmehr eine recht ungleiche Verbreitung und selektive Nutzung von Planungsinstrumenten angenommen werden muß, lassen die – allerdings nur spärlich vorhandenen – Vergleichsdaten aus früheren Jahren doch auf einen relativ raschen Ausbreitungsprozeß seit Anfang der 60er Jahre schließen.⁴

Mißt man die Verbreitung von Personalplanung am Vorhandensein „schriftlich fixierter Personalpläne“, so hat diese offensichtlich im Jahrzehnt zwischen 1965 und 1975 erheblich zugenommen; die Großunternehmen (der Industrie) verfügen inzwischen alle über mindestens einen Personalplan, bei den kleineren Betrieben sind die Anteile personalplanender Betriebe in diesem Zeitraum deutlich gestiegen.

- Durchschnittlich hat die Länge der Planungsfristen im Personalbereich zugenommen, d.h. mittel- bis längerfristige Pläne sind häufiger als früher.
- Obwohl auch 1975 nach wie vor Produktions-, Absatz- und Investitionspläne in der Industrie weiter verbreitet waren als Personalpläne, hat sich doch der Abstand in der Verbreitung zwischen Personalplanung und den anderen Planungsbereichen in diesem Zeitraum deutlich verringert.
- Die Ausbreitung von Personalplanung vollzog sich offensichtlich überwiegend in der Weise, daß kleinere Betriebe dem Beispiel größerer Unternehmen gefolgt sind; daß zunächst mit relativ kurzfristiger Planung begonnen, dann sukzessive Pläne über längere Zeiträume eingeführt wurden und daß zumeist die Planung anderer Unternehmensbereiche (Produktion, Absatz, Investitionen) der Einführung von Personalplanung vorausging.

Eine differenziertere Analyse des Erhebungsmaterials läßt allerdings Zweifel an der zunächst naheliegenden These aufkommen, daß der Prozeß der Entwicklung und Ausbreitung betrieblicher Personalplanung sich durchgängig nach dem vor allem in der normativ orientierten Lehrbuchliteratur propagierten „Systemkonzept“ vollzieht. Nach diesem Konzept können bestimmte Elemente betrieblicher Personalplanung nur schrittweise aufeinander aufbauend in die Praxis eingeführt werden und es wird ein enger wechselseitiger Zusammenhang zwischen verschiedenen Teillinstrumenten quantitativer und qualitativer Personalplanung postuliert. Bestimmte Befunde legen jedoch die These nahe, „daß im Zuge von Durchsetzung und Ausbau betrieblicher Personalplanung Betriebe je nach ihren Bedingungen und den diesen entsprechenden Interessenlagen das Repertoire personalplanerischer Maßnahmen gemäß spezifischen Präferenzen anders nutzen: Während die einen z.B. . . primär daran interessiert sind, ein differenzierteres System quantitativer Planung mit mehr oder minder weitreichender zeitlicher Geltungsdauer aufzubauen, und an personenbezogenen Maßnahmen wie Personalbeurteilung nur geringes Interesse haben, steht für andere Betriebe gerade letzteres bei der Personalplanung im Vordergrund, während die quantitative Planung relativ wenig Bedeutung besitzt.“ (Lutz u.a. 1979, S. 11) Gemäß dieser These, die sich am besten mit dem Bild des „Werkzeugkastens“ (Lutz) illustrieren lässt, kommt der selektiven Nutzung verschiedener Teilmomente betrieblicher Personalplanung entsprechend den je unterschiedlichen

betrieblichen Bedingungs- und Interessenkonstellationen erhebliche Bedeutung zu. Dementsprechend problematisch erscheinen Annahmen, wie sie sich in der normativ geprägten Literatur zahlreich finden lassen, die vom Vorhandensein bestimmter personalpolitischer und personalplanerischer Instrumente auf ganz bestimmte (positive) Folgen und Wirkungen in der betrieblichen Beschäftigungspolitik schließen.

3. Zur Vieldeutigkeit des Personalplanungsbegriffs

In Programmatiken und Konzepten zur betrieblichen Personalplanung sowie in weiten Teilen der einschlägigen sozialpolitischen Diskussion werden häufig die postulierten, eindeutig positiven Wirkungen dieses Instruments kaum hinterfragt und problematisiert. Personalplanung „dient der Demokratisierung der Arbeitswelt“, „trägt zur Humanisierung des Arbeitslebens bei“, und ist vor allem „eine wesentliche Grundlage zur präventiven Lösung sozialer Konflikte im Betrieb“ (Schmidt 1975, S. 24). In dieser Perspektive wird Personalplanung zu einem zentralen Medium zur Vermeidung und Lösung möglicher Konflikte zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, zwischen Betrieben und Arbeitsmarkt usw.⁵. Die wesentlichen Voraussetzungen dafür, daß Personalplanung diese ihre Funktion erfüllen kann, werden dann vor allem darin gesehen, „daß Personalplanung allumfassend definiert wird und in der Praxis realisiert wird“⁶, daß sie als integrierter Bestandteil in der Unternehmensplanung mit eigenem Stellenwert zu institutionalisieren ist. „Dabei besteht in der Sozialpolitischen Gesprächsrunde zwischen den Vertretern der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände Übereinstimmung darüber, daß die Personalplanung nicht nur ein Reflex der Investitions-, Produktions- und Absatzplanung sein soll, sondern gleichwertig und gleichberechtigt in ständiger Wechselwirkung mit den anderen Teilplanungen des Unternehmens verbunden sein soll.“ (Rehhahn 1972, S. 168).

Mit der „Uneindeutigkeit im Begriff der Personalplanung“, mit Fragen nach ihrem Stellenwert innerhalb der Unternehmensplanung, nach ihren Abhängigkeiten bzw. nach den Möglichkeiten, eigenständige Zielsetzungen zu verfolgen, setzt sich der Beitrag von WÄCHTER kritisch und ausführlich auseinander. Hier sei deshalb nur darauf verwiesen, daß die Einigkeit zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften, wie sie exemplarisch in den Empfehlungen der Sozialpolitischen Gesprächsrunde zum Ausdruck kommt, sich bei näherer Analyse entsprechender Konzepte und Programmatiken zumindest zum Teil als Schein erweist, was sicherlich mit der Vieldeutigkeit des Personalplanungsbegriffs zusammenhängt. Sehr deutlich zeigt sich dies beispielsweise am Zusammenhang

zwischen Personalplanung und Mitbestimmung (vgl. dazu auch Teil C in diesem Band).

Während in gewerkschaftlichen Forderungen und Programmatiken die Erweiterung der Mitbestimmung eine zentrale Rolle spielt und zumindest implizit ein sehr breiter Personalplanungsbegriff Verwendung findet, da es für die bessere Durchsetzung von Arbeitnehmerinteressen letztlich nicht auf eine Veränderung der Planung, sondern der tatsächlichen Unternehmenspolitik ankommt, findet sich in einschlägigen Schriften der Arbeitgeberseite eine restriktive Auslegung der Mitwirkungsmöglichkeiten der Betriebsräte bei der Personalplanung⁷ sowie ein engerer Personalplanungsbegriff: – Personalplanung als „Hilfsmittel, das vor allem der Optimierung des Personaleinsatzes im Betrieb in quantitativer, qualitativer und wirtschaftlicher Hinsicht dient“ (BDA 1978, S. 160). Zwar wird von Arbeitgeberseite die „Notwendigkeit systematischer vorausschauender Überlegungen im personellen Bereich jedes Unternehmens“ zunehmend betont und gleichzeitig die „fehlende Planungsmentalität bei der Unternehmensleitung“ sowie die „Unterschätzung der Planungsfunktion im mittelständischen Unternehmen“ (ebenda, S. 159 ff) kritisiert, Personalplanung bleibt jedoch eher ein nützliches Teilelement einer aufgeklärten Personalpolitik, das „natürlich nicht das Arbeitsplatzrisiko beseitigen kann, sondern lediglich ein ergänzendes Mittel ist, das neben einer aktiven betrieblichen und überbetrieblichen Beschäftigungspolitik zur Lösung von Beschäftigungsfragen im Betrieb beitragen kann“ (ebenda, S. 160).

Das ISF versuchte in seinen Untersuchungen zur Personalplanung den Problemen der in der Realität vorfindbaren Vielfalt des Personalplanungsbegriffs auf zweierlei Weise zu begegnen:

- Zum einen wurde – vor allem im Zusammenhang mit der empirischen Breitenerhebung – vorwiegend ein relativ enger, durch das Vorhandensein „schriftlich fixierter Personalpläne“ verschiedener Fristigkeit operationalisierter Personalplanungsbegriff verwendet (abkürzend auch als „quantitative Personalplanung“ bezeichnet). Für weitergehende Auswertungen wurde durch „Anlagerung“ zusätzlicher, auch „qualitativer“ Elemente eine komplexere Begriffsbildung versucht, wobei im Verlauf der Untersuchungen die Bildung solcher komplexer Indikatoren expliziert und immer wieder problematisiert wurde (vgl. Lutz u.a. 1977 sowie Lutz 1979).
- Zum anderen richtete sich das Interesse bestimmter Teilprojekte im Rahmen des Forschungsprogramms vor allem auf die betriebliche Personal- und Beschäftigungspolitik und ihre Folgen für den Betrieb, die Arbeitnehmer, den Arbeitsmarkt usw., wobei Personalplanung nur eine unter vielen zu berücksichtigenden Variablen war (vgl. z.B. Maase, Sengenberger 1976; Schultz-Wild 1978.).

Dieses Vorgehen schien am besten dem instrumentellen Charakter betrieblicher Personalplanung gerecht zu werden und erlaubte es, vorschnelle ex ante-Festlegungen im Hinblick auf die Problemlösungsfähigkeit und die Wirkungen betrieblicher Personalplanung zu vermeiden. Damit wurden bestimmte Fragestellungen erst möglich, bei denen nicht von vornherein davon ausgegangen wurde, daß betriebliche Personalplanung soziale Probleme löst und gesellschaftliche Konflikte überwindet, sondern bei denen in der Forschungsperspektive enthalten ist, daß durch Personalplanung bestimmte Ziel- und Interessenkonflikte auf betrieblicher und überbetrieblicher Ebene neu entstehen oder in veränderter Form auftreten können (Frageperspektiven des ISF-Forschungsprogramms von 1974).

4. Personalplanung und Interessenkonflikte

Vor allem die bis Anfang der 70er Jahre erschienene Fachliteratur geht in weiten Teilen von problemlösenden Funktionen und konfliktminimierenden Wirkungen betrieblicher Personalplanung aus. Faßt man die im einzelnen sehr vielfältigen und differenzierten Annahmen und Erwartungen zusammen, die – explizit oder implizit – den meisten der propagierten Modelle, Konzepte und Forderungen zur Personalplanung unterliegen, so ergeben sich drei Kernpostulate:

- Das einzelne Unternehmen wird durch die Einführung und Praktizierung möglichst längerfristig orientierter betrieblicher Personalplanung besser als sonst dazu befähigt, seine mit Beschäftigung und Arbeitskräfteeinsatz verbundenen Interessen zu verfolgen und durchzusetzen.
- Personalplanung reduziert auf einzelbetrieblicher Ebene die Möglichkeit von Konflikten zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmern; sie entlastet den Prozeß der Interessenauseinandersetzungen zwischen Betriebs- oder Unternehmensleitung einerseits und Betriebsrat oder anderen Interessenvertretungsorganen der Arbeitnehmer andererseits.
- Auf überbetrieblicher Ebene wird durch Personalplanung und ihre Koordination mit öffentlichen Politiken, insbesondere mit der Arbeitsmarktpolitik, die Möglichkeit des Auftretens gesellschaftlicher Konflikte reduziert oder – wo sie sich nicht vermeiden lassen – zumindest deren Lösung erleichtert.

Nun deutet die oben skizzierte, in einigen der folgenden Beiträge detaillierter ausgewiesene, begrenzte und selektive Verbreitung betrieblicher Personalplanung bereits darauf hin, daß die Nettovorteile der Einführung und Praktizierung betrieblicher Personalplanung für das einzelne Unternehmen offensichtlich

nicht generell so groß sein können, daß der notwendige Aufwand für die Einführung des Instrumentariums sich unter allen Bedingungen lohnen würde oder in jedem Fall für die einzelbetriebliche Interessendurchsetzung erforderlich wäre. Bei der Fülle der betriebswirtschaftlichen Beratungsliteratur, bei der – zumindest oberflächlich betrachtet – einheitlichen Propagierung von Personalplanung durch die Arbeitgeberverbände und die Gewerkschaften und bei der im politischen Raum ebenfalls kaum kontroversen Befürwortung von Personalplanung lässt sich nämlich die noch immer begrenzte Verbreitung dieses Instrumentariums kaum befriedigend allein durch – sicherlich in Teilbereichen nach wie vor vorhandene – Informationsdefizite erklären. Vielmehr scheint die Annahme berechtigt, daß unterschiedliche innere und äußere Bedingungen betrieblicher Existenz im unterschiedlichen Maße Einführung und Nutzung betrieblicher Personalplanung nahelegen, – ein Zusammenhang, auf den näher im folgenden Teil B dieses Bandes eingegangen wird.

Darüberhinaus zeigen eingehendere Problemanalysen des ISF auf einzelbetrieblicher Ebene, daß Personalplanung für die betriebliche Interessendurchsetzung durchaus ambivalente Folgen haben kann. Abgesehen davon, daß Personalplanung für den Betrieb Aufwand und Kosten verursacht, deren Rentabilität in der Regel nur schwer unmittelbar kontrolliert werden kann, scheint ein wesentlicher Widerstand gegenüber einer möglichst frühzeitigen und verbindlichen Festlegung bestimmter personalpolitischer Maßnahmen im Rahmen einer differenzierten und längerfristigen Personalplanung in dem betrieblichen Interesse begründet zu sein, sich möglichst hohe Flexibilität in der Bestimmung der je aktuellen Bedingungen des Arbeitskräfteeinsatzes zu erhalten. So wird im Beitrag von MAASE und SCHULTZ-WILD am Beispiel mehr oder weniger langfristig vorausgeplanter technisch-organisatorischer Rationalisierungsmaßnahmen aufgezeigt, aufgrund welcher Interessen und Zusammenhänge die mit der Umstrukturierung des Produktionsapparates verbundenen personellen Veränderungen nicht gleichzeitig mit der Investitionsplanung festgelegt werden, vielmehr möglichst lange offen gehalten wird, welche Arbeitskräfte mit welchen Auswirkungen schließlich von der Umstrukturierung betroffen sein werden.

Zu den ambivalenten Folgen von Personalplanung für die Interessendurchsetzung des Unternehmens zählt natürlich auch das Risiko, daß durch frühzeitige Transparenz der personellen Folgen bestimmter unternehmenspolitischer Entscheidungen der Betriebsrat zu einer effektiveren Durchsetzung von Belegschaftsinteressen befähigt wird. Zwar soll durchaus nicht ausgeschlossen werden, daß Personalplanung zu „produktiven Konfliktlösungen“ (SCHOLL) führen kann, durch die die Interessen von Arbeitgeber und Arbeitnehmern des Betriebs letztlich besser befriedigt werden – etwa wenn bei einem frühzeitig erkennbaren Personalengpaß rechtzeitig Einstellungen vorgenommen oder

innerbetriebliche Qualifizierung durchgeführt wird –, auf der anderen Seite ist eben auch nicht auszuschließen, daß die bessere Durchsetzung von Arbeitnehmerinteressen auf Kosten des Unternehmens geht, – etwa wenn sonst mögliche Lohnherabstufungen bei Umsetzungen durch längere Planungszeiträume vermieden, Lohngarantieregelungen vereinbart werden etc. Solche Zusammenhänge unterstreichen den instrumentellen Charakter betrieblicher Personalplanung; deren Folgen lassen sich eben nicht im allgemeinen und unter Abstraktion der gegebenen Situation und der jeweiligen Bedingungen und Machtverhältnisse im Prozeß industrieller Beziehungen festlegen.

Zusammenhänge dieser Art verweisen in anderer Perspektive gleichzeitig darauf, daß betriebliche Personalplanung im Hinblick auf die Durchsetzung von Arbeitnehmerinteressen ebenfalls durchaus ambivalent einzuschätzen ist. Diese Problematik wird vor allem in Teil C dieses Bandes thematisiert, findet sich aber auch im erwähnten Beitrag von MAASE und SCHULTZ-WILD am Beispiel der Folgen technisch-organisatorischer Veränderungen angesprochen.

Schließlich ist davon auszugehen, daß auch auf überbetrieblicher Ebene ein Mehr von Personalplanung nicht unbedingt ein Weniger an sozialen Konflikten und Problemen zur Folge hat. Zwar muß in der gegenwärtigen Situation einer noch sehr begrenzten Verbreitung betrieblicher Personalplanung davon ausgegangen werden, daß die Voraussetzungen für eine Koordination und Integration betrieblicher Personalplanungen und Beschäftigungspolitiken einerseits und überbetrieblicher öffentlicher Arbeitsmarkt-, Struktur- und Beschäftigungspolitik andererseits noch kaum gegeben sind; weiter ist zu konstatieren, daß auch auf Seiten der öffentlichen Politiken zum Teil die geeigneten Instrumentarien für eine „integrierte Arbeitspolitik“ (Bundesanstalt für Arbeit 1978) fehlen.

Nimmt man aber die Rezession von 1973/74 und ihre Folgen für den Arbeitsmarkt dennoch als Testfall, so zeigt sich – wie LUTZ in seinem weiter unten abgedruckten Beitrag hervorhebt – „für große Bereiche der Wirtschaft in der BRD erstmals eine gewisse Tendenz zur Spaltung in einen eher stabilen und einen eher instabilen Sektor . . .“. Demnach waren es gerade die größeren, kapitalstärkeren, mit höherer Marktmacht ausgestatteten und in der Regel über Personalplanung verfügenden Unternehmen, die durch ihre Beschäftigungspolitik zwar die Stabilität ihrer eigenen Belegschaften weitgehend erhalten konnten, aber dabei im erheblichem Maße Instabilität auf überwiegend kleinere und schwächere Betriebe abgewälzt haben. Daß daraus besondere Probleme für den Arbeitsmarkt entstehen, liegt auf der Hand.

Nicht unmittelbar klarbar ist mit den bisher vorliegenden Daten und Analysen, inwieweit betriebliche Personalplanung eine ursächliche oder ausschlaggebende Rolle bei der Durchsetzung solcher Stabilisierungspolitiken gespielt

hat. Nimmt man an, daß Personalplanung tatsächlich unter den spezifischen Bedingungen der großen und starken Unternehmen dazu beiträgt, daß es zu „produktiven Konfliktlösungen“ beim Problem von Personalüberschüssen kommt, so erweist sich dies in der Perspektive des Gesamtarbeitsmarktes und der Arbeitnehmerinteressen insgesamt als ein zusätzlicher Faktor für die tatsächlich feststellbare einseitige Verteilung der Krisenlasten auf kleinere und mittlere Unternehmen und deren Arbeitskräfte. Die Frage, inwieweit durch eine weitere Verbreitung und Nutzung betrieblicher Personalplanung der Abstand in der Fähigkeit, eine auf Stabilität orientierte Beschäftigungspolitik durchzusetzen, vermindert werden kann, muß vorerst offen bleiben. Die Gefahr ist jedenfalls nicht auszuschließen, daß bei zunehmenden Turbulenzen auf den Absatzmärkten in weiten Bereichen der Wirtschaft sich die Unmöglichkeit oder Erfolglosigkeit einer längerfristig orientierten, auf Stabilität ausgerichteten Personal- und Beschäftigungspolitik erweisen wird und damit Methoden kurzfristiger ad-hoc-Entscheidungen im Personalbereich wieder zunehmen.

1 So schreibt z.B. Kohl 1979: „Personalplanung als solche ist nicht unbedingt positiv für die Arbeitnehmer und eine Garantie für eine bessere Sorge für ihre Belange. Sie ist im Gegenteil für den Arbeitgeber ein Planungsinstrument wie jedes andere zur Sicherstellung der Produktion und zur Erhöhung der Gewinne. Im Zweifelsfalle dient sie der Rationalisierung.“ (S. 32)

2 Vgl. für eine der wenigen, auch empirisch ausgerichteten Arbeiten von Anfang der 70er Jahre die Studie von Wächter 1974a, „Praxis der Personalplanung“, die auf einer quantitativ allerdings sehr schmalen, nicht auf Repräsentativität angelegten Erhebung bei Großunternehmen 1970/71 basiert und – im Unterschied zu vielen anderen betriebswirtschaftlichen Arbeiten dieser Zeit – auch etwa das Thema „Planung des Personalabbaus“ behandelt.

3 Diese Ergebnisse sind im folgenden Beitrag von SCHULTZ-WILD und SENGENBERGER unter Angabe der Erhebungsdaten detaillierter dargestellt. Für eine ausführlichere Analyse des Erhebungsmaterials vgl. auch Lutz u.a. 1977 sowie Lutz u.a. 1979.

4 Unter bestimmten Einschränkungen und Vorbehalten mit den Ergebnissen der „Betriebserhebung 1975“ des ISF vergleichbare Daten liegen nur aus einer Unternehmensbefragung des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung von 1965 vor, die sich allerdings nur auf die „planende Industrie“ bezog (vgl. Gerstenberger u.a. 1969). Eine sehr knappe Darstellung des Vergleichs der beiden Erhebungen findet sich bei Schultz-Wild und v. Behr 1976; einen ausführlicheren Versuch der Rekonstruktion des Entwicklungsprozesses bringen Lutz u.a. 1977, Kapl III, S. 117 ff.

5 Ein ähnliches Konzept liegt den Arbeiten von SCHOLL u.a. zugrunde. Danach hat Personalplanung als eine „innovatorische Leistung“ zu gelten, durch die „produktive Konfliktlösungen“ ermöglicht werden, deren Kennzeichen eine bessere Bedürfnisbefriedigung beider Seiten bei gegensätzlichen Interessen ist. Dieses Konzept wird weiter unten im Teil C in SCHOLL's Beitrag „Personalplanung und Mitbestimmung im Betrieb“ näher erläutert.

⁶ Schmidt 1975, S. 14; die dort gegebene Definition von Personalplanung lautet: „Personalplanung . . . hat als integrierter Bestandteil der Unternehmensplanung die Aufgabe, die Beschäftigten zu einem gewünschten Zeitpunkt in der erforderlichen Anzahl ihren Eigenschaften und Neigungen entsprechend an die Arbeitsplätze zu stellen, die ihnen sowohl von der Leistungsanforderung als auch von der Leistungsmotivation eine optimale Entfaltung ihrer Fähigkeiten erlauben und eine ökonomische Gestaltung der Arbeit gewährleisten.“

⁷ Symptomatisch für die Abwehrhaltung der Arbeitgeber gegenüber einer Erweiterung der Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmerseite ist z.B. die restriktive Abhandlung der Initiativrechte des Betriebsrats nach § 92 Betriebsverfassungsgesetz: . . . „kann der Betriebsrat die Realisierung seiner Vorschläge nicht erzwingen; der Arbeitgeber braucht also auf seine Vorschläge nicht einzugehen“ (BDA 1978, S. 167). Ähnliche Ausführungen finden sich auch bei Hunold 1976, S. 24 ff. Vgl. zum gesamten Komplex der Auseinandersetzungen zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite zur Personalplanung auch das Streitgespräch zwischen Jäger (IG Metall), Kador (BDA) und Schuh (RKW) 1978.

Gliederung:

- 1. Personalplanung im Rahmen unternehmerischer Planungstätigkeit*
- 2. Das Datenmaterial*
- 3. Ergebnisse der Betriebserhebung 1975*
 - a. Verbreitung von Personalplanung in der BRD*
 - b. Personalplanung im Vergleich zu anderen Unternehmensplanungen*
 - c. Planungszeiträume*
 - d. Planungsintensität*
- 4. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen*

1. Personalplanung im Rahmen unternehmerischer Planungstätigkeit

Menschliche Arbeit galt für lange Zeit in Theorie wie Praxis als nach- oder untergeordnete Größe in betrieblichen Dispositionen; zumindest in dem Sinne, daß Entscheidungen über den Bedarf an und den Einsatz von Arbeitskräften jeweils als notwendige Folgen bzw. als gegebene Sachzwänge auf Grund von Entscheidungen in anderen Unternehmensbereichen wie Investition, Produktion, Absatz etc. gesehen wurden. Dieser Sichtweise entsprechend war auch die Personalplanung gegenüber Planungen in anderen unternehmerischen Dispositionsbereichen nachgeordnet oder ganz vernachlässigt worden (Schönfeld 1973; Gerstenberger u.a. 1969; Rehhahn 1972).

Seit einigen Jahren wird dagegen verstärkt gefordert, den Personalsektor gleichrangig, gleichwertig und gleichzeitig mit den übrigen Unternehmensbereichen zu planen (vgl. z.B. Sozialpolitische Gesprächsrunde 1972; Schmidt 1973). Zusätzlich sei es erforderlich, Dispositionen und Entscheidungen im Personalsektor nicht ausschließlich von Rentabilitätserwägungen des betrieblichen Finanz- und Sachkapitals abhängig zu machen, sondern die Beschäftigung von Arbeitskräften in ihrer Quantität wie Qualität nach eigenständigen, die Interessen der Beschäftigten einbeziehenden Gesichtspunkten auszurichten¹. Noch weiter geht die aus der Sicht der Vertretung von Arbeitnehmer-

* Die Autoren sind wissenschaftliche Mitarbeiter des ISF e.V. Der Aufsatz erschien zuerst in den WSI-Mitteilungen, Heft 8, 1976.

interessen zentrale Forderung, das Personal als über- bzw. vorgeordnete oder vorrangige Größe einzustufen und demgemäß die Planung der anderen Unternehmensbereiche von entsprechend orientierten Personalentscheidungen abhängig zu machen².

Welche Stellung de facto heute dem Personal innerhalb der gesamten Entscheidungs- und Planungsstruktur des Unternehmens zukommt, ist noch weitgehend unbekannt. In diesem Beitrag soll mit der Darstellung, wie verbreitet die Personalplanung im Jahre 1975 im Verhältnis zu anderen Unternehmensteilplanungen war, eine Teilantwort auf diese Frage gegeben werden³.

- Natürlich bietet die Existenz eines *Personalplans* noch keine Gewähr dafür, daß dieser – entsprechend der obigen Forderung – den gleichen Rang wie andere Teilpläne hat und daß sich die tatsächliche Personalpolitik auch entsprechend planmäßig vollzieht. Das Vorhandensein eines Personalplans an sich sagt noch nicht viel darüber, inwieweit Arbeitnehmerinteressen in Planung und Vollzug berücksichtigt werden. Immerhin aber ist ein schriftlich festgelegter Plan ein Hinweis darauf, daß Bedarfsanpassung, Einsatz und Entwicklung der Arbeitskraft im Betrieb nicht weitgehend unreflektiert und/oder jeweils improvisierend erfolgen. Insofern schriftliche Pläne eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Voraussetzung für einen verbesserten Stellenwert von Personalentscheidungen im betrieblichen Gesamtkalkül darstellen, kommt ihnen eine gewisse Indikatorfunktion für eine in diese Richtung orientierte Personalpolitik zu.
- Ein weiterer wichtiger Hinweis auf die relative Bedeutung von Personalplanung im Unternehmen lässt sich aus einem Vergleich von *Planungsperioden* in verschiedenen Unternehmensbereichen gewinnen. Ist der Zeithorizont der Personalplanung eindeutig kürzer als bei den übrigen Unternehmensplanungen, so ist auf eine nachgeordnete Stellung der Personalplanung zu schließen; sind die Planungsperioden dagegen gleich oder ähnlich, so lässt sich eher eine in der Gesamtplanung integrierte Personalplanung vermuten.
- Von Interesse ist ebenfalls, inwieweit für den Personalsektor in gleicher oder ähnlicher Weise wie für andere Unternehmensbereiche mehrere Pläne für verschieden lange Zeiträume aufgestellt werden. Auf relativ hohe Bedeutung von Personalplanung wird dort geschlossen werden können, wo es vergleichsweise viele Personalpläne unterschiedlicher Fristigkeit gibt, d.h. wo die *Planungsintensität* relativ hoch ist.

Neben den hier speziell anzugehenden Fragen nach der *relativen* Bedeutung von Personalplanung im Vergleich zu anderen Unternehmensteilplanungen inter-

essiert auf dem Hintergrund von Diskussionspunkten, wie Betriebsorganisation, Managementtechniken, Mitbestimmung der Arbeitnehmer usw., auch die allgemeinere Frage, inwieweit in verschiedenen Teilen der Wirtschaft die Unternehmensaktivität überhaupt geplant wird. Schließlich ist es für die Möglichkeiten, Arbeitnehmerinteressen in die Unternehmenspolitik einzubringen und durchzusetzen, nicht nur wichtig, ob es eine adäquate Personalplanung gibt, sondern auch, ob Entscheidungen etwa über Produktionsanpassungen, Investitionen, usw. eher ad hoc oder nach möglichst weit vorausschauenden (und zutreffenden) Plänen erfolgen.

2. Das Datenmaterial

Die Fragen nach der Verbreitung schriftlicher Personalpläne sowie anderer Unternehmenspläne, nach dem zeitlichen Horizont dieser Pläne sowie nach der Planungsintensität (gemessen an der Zahl der Pläne für unterschiedliche Planungsperioden) wurden im Rahmen einer schriftlichen Betriebserhebung gestellt, die das Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V. München zusammen mit Sozialforschung Brög im Spätherbst 1975 durchführte.

Die Erhebung erfaßte Unternehmen aus allen Wirtschaftszweigen außer Landwirtschaft, Organisationen ohne Erwerbscharakter und öffentlicher Dienst; die Auswahl erfolgte über eine nach Wirtschaftszweigen geschichtete Zufallsstichprobe⁴. In zwei Wellen wurden insgesamt 4072 Unternehmen angeschrieben; in 415 Fällen existierten die Firmen nicht mehr, waren die Anschriften nicht zutreffend etc., so daß der Netto-Ansatz 3675 Fälle betrug. Eingegangen sind 1919 auswertbare Fragebogen (Rücklaufquote 52,5 vH).

Zur Korrektur des disproportionalen Stichprobenansatzes wurden die Erhebungsergebnisse nach Wirtschaftsabteilungen (und -unterabteilungen des Verarbeitenden Gewerbes) sowie nach Betriebsgrößenklassen entsprechend den Daten aus der Arbeitsstättenzählung 1970 gewichtet. In diese Gewichtung sind nur Unternehmen mit mindestens 50 Beschäftigten entsprechend ihren Anteilen nach der Arbeitsstättenzählung 1970 einbezogen; diese Daten können mit gewissen Einschränkungen⁵ als repräsentativ für den erfaßten Teil der Gesamtwirtschaft angesehen werden.

Die 300 erfaßten Betriebe mit weniger als 50 Beschäftigten können dagegen nicht als repräsentativ für die große Zahl von etwa 1,9 Mill. Unternehmen dieser Größenordnung in der BRD (1970) gelten. Angaben dieser Betriebe sind daher im folgenden nur in den Tabellen nach Betriebsgrößenklassen aufgeführt und auch nicht in den jeweiligen Ergebnissen für „Gesamt“ enthalten.

Tabelle 1
Verbreitung schriftlich fixierter Pläne verschiedener Unternehmensbereiche und Planungszeiträume im Jahre 1975 nach Wirtschaftsbereichen
 (Anteile der Unternehmen in Prozent)

	Energie-, Wasser-, Bergbau	Verarbeitendes Gewerbe	Bau- gewerbe	Handel	Verkehr-, Nachrichtenübermittlung	Kreditinsti- tute, Versicherungen	Dienstleis- tungen, freie Berufe	Gesamt
Basis (N) gewichtet (Basis (N) ungewichtet)	18 (90)	864 (792)	280 (227)	264 (146)	44 (180)	50 (111)	120 (93)	1622 (1619)
Investition								
bis zu 3 Monaten	61.6	69.8	44.9	60.2	64.5	27.9	53.2	61.7
4-12 Monate	4.7	7.0	8.4	4.8	5.6	3.1	2.1	5.7
2-3 Jahre	62.0	48.8	29.4	42.3	46.3	21.7	35.9	42.9
4 Jahre und mehr	14.9	23.7	10.1	14.1	21.3	5.9	17.2	19.6
Produktion								
bis zu 3 Monaten	24.2	69.4	40.3	19.2	16.1	12.7	34.2	50.2
4-12 Monate	17.7	32.1	16.4	9.0	3.2	0.5	4.5	21.7
2-3 Jahre	4.3	4.7	23.4	9.0	14.3	0.5	21.8	30.4
4 Jahre und mehr	11.7	4.0	5.1	1.0	0.5	5.0	1.9	4.0
Abatz								
bis zu 3 Monaten	57.8	60.8	21.6	56.5	23.6	22.8	36.5	49.8
4-12 Monate	7.4	16.8	5.3	11.2	6.9	1.1	2.1	12.1
2-3 Jahre	39.1	44.7	13.8	43.5	19.6	15.1	24.5	38.4
4 Jahre und mehr	13.5	12.6	1.5	11.8	6.0	3.9	11.4	7.6
Personal								
bis zu 3 Monaten	52.9	45.6	26.7	42.1	49.6	45.3	43.1	42.1
4-12 Monate	2.9	2.9	7.2	9.8	7.4	9.2	9.9	11.3
2-3 Jahre	46.8	33.6	16.3	32.7	38.5	30.0	39.2	30.2
4 Jahre und mehr	11.2	5.1	2.7	4.7	12.3	10.8	7.7	5.3
Forschung und Entwicklung								
bis zu 3 Monaten	9.7	27.6	7.0	5.3	2.7	3.2	9.6	17.8
4-12 Monate	0.0	3.4	1.6	0.0	0.4	0.0	0.6	2.1
2-3 Jahre	2.2	15.1	2.8	3.1	1.3	1.5	4.5	9.4
4 Jahre und mehr	3.7	12.4	2.4	2.4	1.2	1.5	4.0	7.8
nur Gesamtplan	5.4	3.9	0.2	1.3	0.3	0.0	4.1	2.7
bis zu 3 Monaten	8.5	10.9	5.2	6.1	17.4	13.6	10.9	
4-12 Monate	0.0	3.8	7.4	2.8	0.4	2.6	3.7	4.0
2-3 Jahre	8.5	4.9	9.3	3.3	6.1	9.6	5.5	
4 Jahre und mehr	3.0	3.4	1.3	1.9	1.5	6.2	6.3	3.0
	0.8	2.0	1.5	0.9	0.4	1.8	1.6	1.7

ISF SB-Betriebsbefragung 1975 — gewichtet

Im übrigen dürften die dargestellten Daten für große Teile der Wirtschaft in der Bundesrepublik (und Westberlin) aussagekräftig sein und insoweit den gegenwärtigen Stand in der Unternehmensplanung in der BRD adäquat wiedergeben⁶.

Im Hinblick auf die Interpretation der gewonnenen Ergebnisse ist vor allem folgendes zu beachten:

- Es wurde nach dem Vorhandensein „schriftlich fixierter Pläne“ gefragt. Das Fehlen solcher Pläne muß nicht ausschließen, daß es nicht doch irgendeine Art von Planung gibt. Insbesondere in kleineren Bereichen, aber auch im Anfangsstadium planerischer Aktivitäten kann es sein, daß Planungen zwar vorhanden, aber formell nicht als solche ausgewiesen bzw. eigens schriftlich niedergelegt sind.
- Die behandelten Fragen zielen lediglich auf die Existenz oder Nichtexistenz schriftlicher Pläne in verschiedenen Unternehmensbereichen. Damit ist nichts gesagt über den relativen Umfang, die Differenziertheit oder die Inhalte der Pläne⁷. Zwar wurden in der gleichen Untersuchung auch Daten über die Durchführung von Maßnahmen qualitativer Personalplanung, wie Personalbeurteilung, Arbeitsplatzbeschreibung, Nachfolge- und Karriereplanung usw. sowie über die Differenziertheit der Personalplanung erhoben; diese Daten sollen jedoch hier nicht analysiert werden.
- Die Ergebnisse der Befragung weisen den Verbreitungsgrad der Planung im Jahre 1975 aus. Damit sind unmittelbar keine Schlußfolgerungen möglich über Veränderungen der Planungsaktivität in den Unternehmen in den letzten Jahren. Indirekt geben die Daten allerdings einen Aufschluß über Entwicklungstrends dadurch, daß die Fragenformulierung an eine frühere Untersuchung des IFO-Instituts angelehnt worden war, die die Bundesanstalt für Arbeit in Auftrag gegeben hatte (Gerstenberger u.a. 1969). Wenn auch die Vergleichbarkeit der Resultate durch eine unterschiedliche Betriebsauswahl – die IFO-Untersuchung konzentrierte sich auf größere Unternehmen sowie auf solche, in denen (auf Grund einer Vorerhebung) die Existenz von Personalplanung wahrscheinlich war – eingeschränkt ist, so lassen sich doch unter Berücksichtigung dieser Unterschiede einige Aussagen über den Prozeß der Verbreitung von Personal- und Unternehmensplanung treffen.

Schließlich ist anzumerken, daß die Untersuchung des Instituts für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V. München, aus der hier einige Teilergebnisse referiert werden, noch eine Reihe differenzierterer Aussagen vor allem über die Art und Verbreitung der betrieblichen Personalplanung zuläßt (z.B. Abhängigkeiten von der Belegschaftsstruktur), auf die hier jedoch nicht näher eingegangen werden kann (vgl. Lutz u.a. 1977; Lutz u.a. 1979).

3. Ergebnisse der Betriebserhebung 1975

a. Verbreitung von Personalplanung in der BRD

Über Personalpläne verfügten im Jahre 1975 etwas mehr als zwei Fünftel (42 vH) aller Unternehmen mit mindestens 50 Beschäftigten aus den erfaßten Teilen der BRD-Wirtschaft. Im Vergleich dazu waren für die Unternehmensbereiche Produktion und Absatz in rund der Hälfte und für Investitionen in 62 vH der Betriebe schriftlich fixierte Planungen vorhanden. Da nur ein Teil der Betriebe Forschungs- und Entwicklungsaufgaben durchführt, überraschte es nicht, daß es dazu nur in 18 vH der erfaßten Unternehmen schriftlich niedergelegte Planungen gibt.

Die Planungsaktivitäten in einzelnen Wirtschaftsabteilungen bzw. Betriebsgrößenklassen weichen teilweise stark von den ermittelten Durchschnittswerten für die erfaßte Gesamtheit ab. So ist die Verbreitung von Personalplänen in den Wirtschaftsabteilungen Energie, Wasserversorgung und Bergbau sowie bei Verkehr und Nachrichtenvermittlung deutlich höher als im Gesamtdurchschnitt, im Baugewerbe liegt sie dagegen weit darunter (vgl. Schaubild).

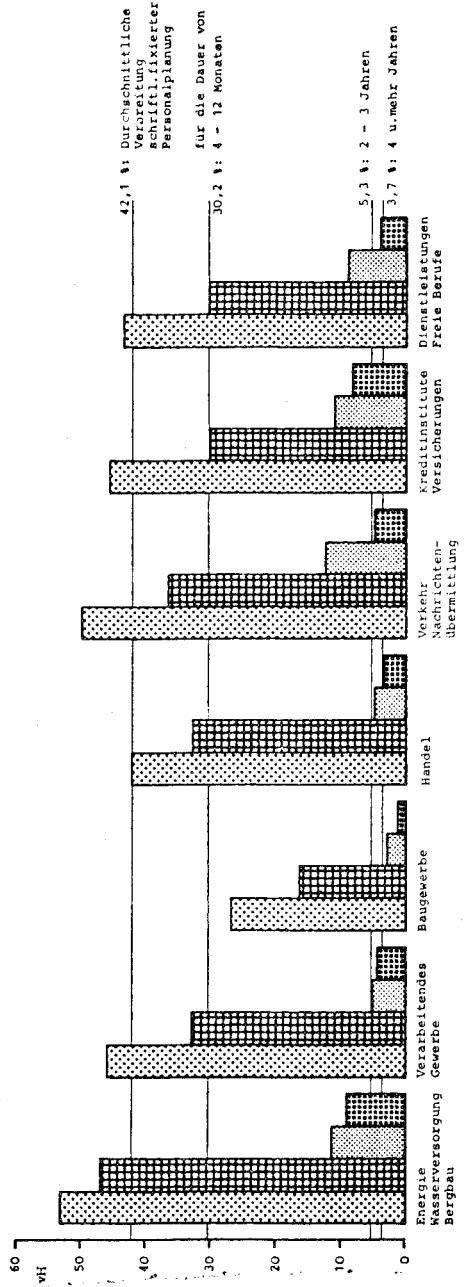
Innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes, in dem die Verbreitung der Personalplanung mit knapp 46 vH insgesamt um 3,5 Prozentpunkte über dem Gesamtdurchschnittswert liegt, hält sich die Varianz zwischen den einzelnen Unterabteilungen in relativ engen Grenzen. Personalpläne haben mehr als die Hälfte der Unternehmen in der Chemie und Mineralölverarbeitung, im Nahrungs- und Genußmittelgewerbe sowie bei Metallerzeugung und -bearbeitung, während in Elektrotechnik und Feinmechanik mit 39 vH die Verbreitung von Personalplanung am geringsten ist (Tabelle 2).

Weit stärker als vom Wirtschaftszweig scheint der Verbreitungsgrad von Personalplanung von der Größe der Unternehmen abhängig zu sein. Es zeigt sich ein deutlicher Anstieg von Betrieben mit 50 bis unter 200 Beschäftigten, bei denen 37 vH über einen Personalplan verfügen, bis zu den großen Betrieben mit mehr als 2000 Beschäftigten, bei denen dies für über 93 vH gilt. Erwartungsgemäß ist die Verbreitung von Personalplanung sehr gering in den erfaßten, jedoch nicht als repräsentativ anzusehenden, kleinen Betrieben mit weniger als 50 Beschäftigten.

Die Verbreitung anderer Unternehmensteilpläne nimmt ebenfalls mit der Betriebsgröße deutlich zu; dies gilt nicht für die Kategorie „nur Gesamtplan“, d.h. für Unternehmenspläne, die nicht auf einzelne Detailpläne disaggregiert sind. Je größer ein Unternehmen, desto weniger wahrscheinlich ist es grosso modo, daß nur ein solcher Gesamtplan, dessen Folgen für einzelne betriebliche Bereiche nicht ausdrücklich ausgewiesen sind, vorliegt.

Schaubild

Verbreitung und zeitliche Reichweite schriftlich fixierter Personalplanung in den Wirtschaftsabteilungen



ISF/SB-Betriebshebung 1975 — Angaben von 1619 Unternehmen mit 50 und mehr Beschäftigten, gewichtet nach der Arbeitsstättenzählung 1970 —

Verbreitung schriftlich fixierter Pläne verschiedener Unternehmensbereiche und Planungszeiträume im Jahre 1975 nach Unterabteilung des Verarbeitenden Gewerbes
 (Anteile der Unternehmen in Prozent)

										Gesamt
Basis (N) gewichtet (Basis (N) ungewichtet)										
	Kunststoff-, Gummi-, Kunst- und Mineralölverarb.	Steine, Erde, Färberei, Glasgroß- und -verarb.	Metallher- stellung und -be- arbeitung	Stahl-, Maschi- nen-, Fahrzeug- bau	Elektro- technik, Fahrzeu- mecanik	Holz-, Papier-, Druck- und Gewerbe	Leder-, Textil-, Bekleidungs- und Dienstge- werbe	Nah- rungs- und Ge- nussmit- tel		
	(81)	(94)	(66)	(81)	(103)	(100)	(87)	(94)	(86)	(792)
Investition										
bis zu 3 Monaten	82,1	64,9	70,5	75,7	72,8	67,2	74,7	55,8	79,1	69,8
4-12 Monate	12,9	1,8	19,3	4,5	8,9	8,0	6,4	3,4	7,5	7,0
2-3 Jahre	58,2	43,4	47,6	56,3	48,7	51,3	50,1	37,1	58,1	48,8
4 Jahre und mehr	33,0	22,1	28,0	25,0	24,2	25,3	21,7	34,3	23,7	23,7
Produktion										
bis zu 3 Monaten	72,2	66,6	70,5	74,2	70,6	66,5	72,4	63,8	74,1	69,4
4-12 Monate	33,7	36,6	34,0	34,2	23,2	33,5	47,3	27,6	30,2	32,1
2-3 Jahre	46,9	31,2	32,5	41,2	55,1	37,1	29,8	44,8	48,9	42,6
4 Jahre und mehr	14,8	3,3	8,9	7,1	4,9	5,3	3,2	2,9	4,9	5,1
Absatz										
bis zu 3 Monaten	81,5	56,6	64,8	64,1	60,4	54,9	57,1	59,7	76,3	60,8
4-12 Monate	23,0	14,8	19,5	20,6	10,8	20,6	20,6	13,4	20,3	16,8
2-3 Jahre	60,0	37,9	40,7	45,2	49,2	33,6	39,6	44,9	57,5	44,7
4 Jahre und mehr	23,4	10,5	5,1	6,1	8,1	6,1	6,2	10,5	10,3	7,9
Personal										
bis zu 3 Monaten	61,9	48,1	49,3	50,1	48,7	37,8	44,0	42,5	52,7	45,6
4-12 Monate	17,6	19,7	11,7	16,2	11,5	14,0	13,5	17,5	13,6	13,6
2-3 Jahre	45,0	28,5	34,6	38,5	35,1	26,3	30,6	31,4	37,5	32,9
4 Jahre und mehr	19,6	2,0	9,0	3,4	5,3	2,4	5,2	3,5	6,1	5,1
Forschung und Entwicklung										
bis zu 3 Monaten	45,2	32,1	18,3	22,8	39,7	31,7	17,7	20,2	18,8	27,6
4-12 Monate	9,2	4,3	1,9	2,3	2,0	4,4	0,7	3,9	3,4	3,4
2-3 Jahre	35,9	18,7	9,2	14,1	20,9	16,1	8,1	12,1	15,1	12,4
4 Jahre und mehr	20,3	12,3	10,7	9,9	14,3	9,7	5,6	12,4	10,9	10,9
nur Gesamtplan										
bis zu 3 Monaten	8,4	10,1	11,9	9,0	12,3	7,8	7,9	17,1	8,8	10,9
4-12 Monate	0,9	3,5	1,7	4,6	4,2	1,6	5,1	1,8	3,6	3,6
2-3 Jahre	2,4	4,0	1,7	2,7	7,1	6,4	3,4	0,0	1,8	1,8
4 Jahre und mehr	4,5	3,0	6,5	1,0	3,0	4,2	4,8	0,0	3,4	2,0

ISF/SB-Betriebserhebung 1975 — gewichtet

Ein Vergleich mit den Ergebnissen der zehn Jahre zurückliegenden Erhebung des IFO-Instituts ergibt Anhaltspunkte dafür, daß die Verbreitung von Personalplanung in diesem Zeitraum deutlich zugenommen hat⁸.

b. Personalplanung im Vergleich zu anderen Unternehmensplanungen

Nimmt man die nur für bestimmte Unternehmen relevante Forschungs- und Entwicklungsplanung aus, so rangiert Personalplanung gemessen am Vorhandensein schriftlich fixierter Pläne, deutlich am Schluß der erfaßten unternehmerischen Planungstätigkeit, nämlich nach Investitions-, Produktions- und Absatzplänen. Insoweit stimmt das Ergebnis mit den Feststellungen des IFO-Instituts Mitte der 60er Jahre überein.

Sieht man sich die Häufigkeit der verschiedenen Teilpläne in den einzelnen Wirtschaftsabteilungen an, so zeigt sich teils ein von der gesamtwirtschaftlichen Verteilung erheblich abweichendes Bild. Die für die Gesamtwirtschaft gewohnte Rangfolge der Einzelpläne ist, von der relativ größeren Bedeutung der Produktionsplanung abgesehen, im Verarbeitenden Gewerbe wiederzufinden; dies gilt für diese Wirtschaftsabteilung insgesamt wie auch für fast jede ihrer Unterabteilungen (Tabelle 2).

Hingegen ist im Baugewerbe Personalplanung etwas weiter verbreitet als Absatzplanung; in den Abteilungen Verkehr und Nachrichtenübermittlung sowie Dienstleistungen rangiert Personalplanung jeweils nach der Investitionsplanung an zweiter Stelle, bei Kreditinstituten und Versicherungen wird sogar im Personalsektor am häufigsten geplant (Tabelle 1).

Ein Zusammenhang ergibt sich auch zwischen der relativen Verbreitung von Personalplanung im Verhältnis zu anderen Unternehmensplanungen und der Größe der Unternehmen. Mit Ausnahme der kleinsten Betriebe mit weniger als 50 Beschäftigten läßt sich verallgemeinern, daß mit zunehmender Beschäftigtenzahl im Betrieb die Häufigkeit von Personalplänen relativ zu den übrigen Teilplänen deutlich zunimmt. In der Größenklasse von mehr als 2000 Beschäftigten haben mehr als 93 vH aller Betriebe einen Personalplan schriftlich niedergelegt, was bedeutet, daß in dieser Größenkategorie Personalplanung in der Verbreitung an erster Stelle vor Investitions-, Produktions- und Absatzplanung rangiert.⁹

Während also im Durchschnitt aller erfaßten Unternehmen in der Bundesrepublik die Personalplanung in ihrer Verbreitung deutlich hinter den übrigen Unternehmensplänen steht, ist ihr Verbreitungsgrad bei Großbetrieben einerseits und bei Kreditinstituten und Versicherungen andererseits gleich oder größer als der anderer unternehmerischer Teilpläne. Darüber hinaus läßt sich gegenüber den Ergebnissen von 1965 feststellen, daß auch in jenen Teilen der

Wirtschaft, in denen Personalplanung nach Investitions-, Produktions- und Absatzplanung rangiert, der Abstand gegenüber diesen schon länger üblichen Teilplänen sich deutlich verringert hat; häufiger als früher liegt dort auch ein Personalplan vor, wo Investitionen oder die Produktion geplant werden.

c. Planungszeiträume

Weitaus am häufigsten werden Personalpläne für einen Zeitraum von vier bis zwölf Monaten erstellt. Dies gilt mit wenigen Ausnahmen für alle Betriebe zusammen wie für einzelne Wirtschaftsabteilungen (Tabelle 1), auch für die Unterabteilungen des Verarbeitenden Gewerbes (Tabelle 2) sowie für Betriebe unterschiedlicher Größe (Tabelle 3). Im Durchschnitt aller Unternehmen beträgt der Anteil derjenigen, die einen Personalplan mit der Fristigkeit von einem viertel bis zu einem Jahr erstellen, etwa 30 vH. An zweiter Stelle stehen mit 11 vH die kurzfristigen Pläne mit einer Dauer bis zu drei Monaten. Für längere Zeiträume plant nur ein kleiner Teil der erfaßten Unternehmen, nämlich gut 5 vH für eine Zeitspanne von zwei bis drei Jahren und knapp 4 vH für vier Jahre und länger.

Eine bedeutsame Abweichung von diesem Gesamt muster lässt sich lediglich bei Großbetrieben mit 5000 und mehr Beschäftigten feststellen. In dieser Gruppe liegen die Anteile der Unternehmen mit längeren Planungsperioden im Personalsektor recht hoch; mehr als ein Drittel der Unternehmen hat Pläne, die zwei bis drei Jahre in die Zukunft reichen und mehr als die Hälfte planen mit vier und mehr Jahren noch länger voraus.

Für welche Zeiträume wird in anderen Unternehmensbereichen im Vergleich zum Personalsektor geplant? Gibt es hier nennenswerte Unterschiede? Für die Gesamtheit der erfaßten Unternehmen ist die Antwort: nein. Auch Investitions-, Produktions-, Absatz-, sowie Forschungs- und Entwicklungspläne werden mit Abstand am häufigsten für einen Zeitraum von vier bis zwölf Monaten erstellt; mit wenigen Ausnahmen gilt dies für alle untersuchten Wirtschaftsabteilungen und Unterabteilungen des Verarbeitenden Gewerbes. Aufällig ist allerdings, daß in den Bereichen Investition sowie Forschung und Entwicklung die am zweithäufigsten genannte Planungsperiode bei zwei bis drei Jahren liegt, während die Produktionsplanung häufiger nur bis zu drei Monate in die Zukunft reicht.

Ähnlich wie im Bereich Personal planen auch in den übrigen Unternehmensbereichen die Großbetriebe deutlich für längere Zeiträume. Obwohl auch hier die Planungsperiode bis zu einem Jahr die häufigste ist, werden die längeren Planungszeiträume wesentlich öfter genannt als in kleineren Betrieben.

Tabelle 3
Verteilung schriftlich fixierter Pläne verschiedener Unternehmensbereiche und Planungszeiträume im Jahre 1975 nach Betriebsgrößenklassen
 (Anteile der Unternehmen in Prozent)

		Betriebsgrößenklasse (von . . . bis unter . . . Beschäftigte)								Gesamt gew. (50 u. mehr Beschäf- tigte)	
Basis gewichtet (Basis ungewichtet)		1-10	10-50	50-200	200-500	500-1000	1000-2000	2000-5000	5000 u. mehr	7	1618
		(43)	(257)	(78)	(440)	(182)	(98)	(63)	(44)	(1615)	
Investition		13.9	39.3	57.6	70.5	80.3	80.3	92.6	92.4	61.7	
bis zu 3 Monaten		0.0	4.7	5.7	5.9	0.8	10.0	18.2	8.4	5.7	
4-12 Monate		9.3	27.6	35.9	50.3	61.0	54.3	65.8	65.8	42.9	
2-3 Jahre		7.9	10.9	16.8	26.0	28.6	53.4	53.4	42.3	19.8	
4 Jahre und mehr		2.3	5.4	5.3	10.8	11.2	29.5	50.4	50.4	7.8	
Produktion		4.6	16.3	46.4	57.4	68.7	64.0	65.3	85.9	50.2	
bis zu 3 Monaten		0.0	7.8	20.8	23.5	26.8	25.0	30.0	26.7	19.4	
4-12 Monate		2.3	7.4	26.8	36.4	53.5	37.7	74.1	61.7	26.8	
2-3 Jahre		2.3	1.6	2.8	6.3	7.0	13.7	11.7	32.8	3.7	
4 Jahre und mehr		0.0	1.2	0.9	4.1	7.1	24.5	23.6	41.6	2.4	
Absatz		18.5	30.4	45.5	55.8	76.1	72.9	88.1	88.5	49.8	
bis zu 3 Monaten		0.0	8.2	11.1	13.0	16.1	24.9	21.5	23.1	11.3	
4-12 Monate		11.6	19.1	32.2	44.2	63.0	50.4	72.0	61.1	33.6	
2-3 Jahre		9.3	3.9	6.2	9.8	10.3	19.5	25.9	41.9	7.2	
4 Jahre und mehr		0.0	4.3	2.8	7.9	11.5	28.5	28.5	50.5	4.8	
Personal		13.9	25.3	37.0	49.1	67.6	73.5	93.5	93.2	42.1	
bis zu 3 Monaten		0.0	4.7	9.2	14.9	20.2	29.6	27.4	28.9	10.2	
4-12 Monate		7.0	16.0	27.0	32.9	48.7	46.7	81.1	76.6	27.8	
2-3 Jahre		6.2	3.8	8.6	6.4	23.2	14.4	36.1	5.5	3.3	
4 Jahre und mehr		0.0	1.6	1.9	6.5	9.1	19.8	13.3	55.1		
Forschung und Entwicklung		4.7	5.1	13.7	21.5	41.2	39.1	70.3	71.0	17.8	
bis zu 3 Monaten		0.0	0.4	1.5	4.1	2.7	6.7	0.0	9.9	1.8	
4-12 Monate		2.3	2.7	7.0	12.7	27.7	21.8	35.9	47.9	84.4	
2-3 Jahre		2.4	1.6	5.9	8.7	19.3	14.9	51.3	64.9	6.9	
4 Jahre und mehr		0.0	0.4	1.4	3.5	7.0	13.5	16.7	40.3	2.3	
nur Gesamtplan		14.0	16.8	12.1	8.4	4.5	6.8	1.1	2.8	10.9	
bis zu 3 Monaten		4.7	3.9	4.7	2.5	1.0	4.0	0.0	0.0	4.0	
4-12 Monate		7.0	7.8	5.9	5.2	3.0	4.6	0.5	1.2	5.8	
2-3 Jahre		4.7	5.8	3.6	1.5	0.0	5.1	1.1	0.0	3.5	
4 Jahre und mehr		0.0	2.7	3.8	1.7	0.0	0.4	0.0	1.5	1.8	

ISF/SB-Betriebserhebung 1975 — ungewichtet/gewichtet

Tabelle 4
Durchschnittliche Zahl von Plänen für unterschiedliche Planungszeiträume in den verschiedenen Unternehmensbereichen im Jahre 1975,* nach Betriebsgrößenklassen

		Betriebsgrößenklasse (von ... bis unter ... Beschäftigte)					Gesamt gew. (50 u. mehr Beschäftigte)				
		1—10	10—50	50—200	200—500	500—1000	1000—2000	2000—5000	5000 u. mehr	Gesamt gew. (1616)	
Basis gewichtet (Basis ungewichtet)	—	—	1226 (43)	257 (257)	76 (440)	29 (182)	21 (98)	7 (63)	7 (44)	1616 (1615)	
Investition		1,34	1,24	1,17	1,32	1,27	1,52	1,95	1,82	1,23	
Produktion		1,00	1,10	1,11	1,22	1,37	1,58	1,63	1,90	1,17	
Absatz		1,13	1,17	1,15	1,35	1,33	1,66	1,66	2,04	1,23	
Personal		1,01	1,13	1,13	1,28	1,25	1,62	1,46	2,11	1,20	
Forschung und Entwicklung		1,00	1,00	1,15	1,35	1,21	1,46	1,48	1,85	1,23	
nur Gesamtplan		1,17	1,20	1,32	1,30	1,00	2,07	1,45	1,00	1,30	

ISF/SB-Betriebserhebung — ungewichtet/gewichtet
 *) bezogen auf die Betriebe, die über die jeweiligen Pläne verfügen

d. Planungsintensität

Für wieviele unterschiedliche Planungszeiträume stellen die Unternehmen Pläne in den einzelnen Teilbereichen auf? Diese Maßgröße sei im folgenden als Planungsintensität bezeichnet. Zunächst fällt bei den Ergebnissen hierzu auf, daß die Unterschiede in der Planungsintensität zwischen den einzelnen Unternehmensbereichen (Produktion, Absatz . . . Personal) – wenn man die verschiedenen Wirtschaftsabteilungen, -unterabteilungen und Betriebsgrößenklassen gesondert betrachtet – recht gering sind. Für die Gesamtheit der Betriebe zeigt sich, daß ein zweiter oder dritter Plan mit einer anderen Planungsperiode relativ selten aufgestellt wird.

Jedoch variiert die Planungsintensität erheblich zwischen den verschiedenen Betriebsgrößenklassen (Tabelle 4). Läßt man die Kleinbetriebe mit weniger als 50 Beschäftigten, bei denen Planung generell wenig verbreitet ist, außer acht, so zeigt sich ein beträchtlicher Zuwachs in der Planungsintensität bei allen Teilplanungen mit der Betriebsgröße. Insbesondere bei den Betriebsgrößenklassen ab 1000 und ab 5000 Beschäftigten ergibt sich ein deutlicher Anstieg in der Planungsintensität gegenüber der jeweils nächst kleineren Betriebsgrößenklasse. Bei Unternehmen mit 1000 bis unter 2000 Beschäftigten wird für alle Planungsbereiche durchschnittlich in jedem zweiten Betrieb ein zweiter Plan erstellt, bei Unternehmen mit 5000 und mehr Beschäftigten gibt es durchschnittlich fast zwei Pläne in jedem Planungsbereich. Hier ist die Planungsintensität im Personalsektor besonders hoch, während bei den Unternehmen mit 1000 bis 2000 Beschäftigten besonders häufig mehrere nicht aggregierte Gesamtpläne erstellt werden.

Gewisse Unterschiede in der Planungsintensität gibt es auch zwischen den einzelnen Wirtschaftszweigen. Deutlich über den Durchschnittswerten liegen die Abteilungen Energie, Wasserversorgung und Bergbau sowie Verkehr und Nachrichtenübermittlung, deutlich unterdurchschnittlich ist die Planungsintensität im Baugewerbe. Innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes heben sich Unternehmen der Chemie und Mineralölverarbeitung deutlich vom Niveau der Planungsintensität in den übrigen Branchen nach oben ab.

Wie gesagt, bezieht sich die Maßgröße „Planungsintensität“ nur auf Unternehmen, die überhaupt über entsprechende Pläne verfügen. Dabei zeigt sich, daß die Planungsintensität in jenen Bereichen der Wirtschaft überdurchschnittlich hoch ist, in denen Planung generell relativ weit verbreitet ist. Mit einigen Vorbehalten läßt sich daraus eine Schlußfolgerung über den Prozeß der Verbreitung von Unternehmensplanung ziehen: Zunächst wird mit einzelnen Plänen, wobei Investitions- und Produktionspläne oder auch nicht differenzierte Gesamtpläne an erster Stelle stehen, für einen relativ kurzen Zeitraum begon-

nen; wenn man damit Erfahrungen gewonnen hat, werden weitere Unternehmensbereiche einbezogen und schließlich die Planungsintensität dadurch erhöht, daß für mehrere Perioden Teilpläne aufgestellt und unter Umständen zu Gesamtplänen integriert werden.

4. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Zusammenfassend lassen sich zu der Situation der Verbreitung, zeitlichen Reichweite und Intensität betrieblicher Personalplanung sowie anderer Unternehmensteilplanungen folgende Ergebnisse der Betriebserhebung 1975 hervorheben:

- Immer noch ist es eine Minderheit von etwa zwei Fünfteln der Unternehmen mit 50 und mehr Beschäftigten, die in irgendeiner Form über betriebliche Personalplanung verfügen; nach wie vor sind Investitions-, Produktions- und Absatzplanung in den meisten Teilen der Wirtschaft weiter verbreitet als Personalplanung.
- Die Verbreitung von Personalplanung hat jedoch im letzten Jahrzehnt deutlich zugenommen; häufiger als früher gibt es dort auch einen Personalplan, wo andere Unternehmenspläne aufgestellt werden; in manchen Teilen der Wirtschaft (insbesondere Großunternehmen) sind Personalpläne gleich häufig oder sogar häufiger als andere Unternehmenspläne.⁹
- Die Planungsfristen sind nach wie vor relativ kurz; die meisten Pläne reichen nur bis zu einem Jahr; nur in relativ wenigen Unternehmen gibt es zwei- bis dreijährige oder gar vier- und mehrjährige Planungsperioden. Dies gilt für Personalplanung wie auch für andere Unternehmensteilplanungen: wie zu erwarten, werden Investitionen eher etwas länger im voraus geplant, während bei der Produktionsplanung die Fristen durchschnittlich eher noch kürzer liegen, als bei der Personalplanung.
- Die Planungsintensität, gemessen an der Zahl von Einzelplänen für verschiedene Zeiträume, ist ebenfalls im erfaßten Teil der Gesamtwirtschaft noch relativ gering; durchschnittlich verfügt nur etwa jeder fünfte Betrieb, der überhaupt plant, über zwei Pläne verschiedener Zeitperspektive; höher ist die Planungsintensität in den Großunternehmen.
- Mit einigen Vorbehalten kann aus dem Erhebungsmaterial und im Vergleich mit früheren Untersuchungen geschlossen werden, daß sowohl die zeitliche Reichweite als auch die Intensität der betrieblichen Personalplanung, wie der Unternehmensplanung überhaupt, tendenziell zunehmen. Derzeit gehört eine in Teilplänen aufgegliederte Unternehmensplanung etwa ab einer Be-

triebsgröße von 2000 Beschäftigten aufwärts zum betrieblichen „Standardinstrumentarium“. Einiges spricht für die Vermutung, daß sich dieses Instrumentarium weiterhin in Richtung auf Unternehmen geringerer Größenordnung ausbreiten wird. Außerdem ist dementsprechend der Entwicklungsstand in der Unternehmensplanung insbesondere in jenen Wirtschaftszweigen überdurchschnittlich hoch, in denen großbetriebliche Unternehmensformen vorherrschen.

- Im übrigen zeigen weitere, hier im einzelnen nicht ausgewiesene Ergebnisse der Erhebung, daß auch der Differenzierungsgrad der betrieblichen Personalplanung nach Beschäftigtengruppen, die Einführung qualitativer Personalplanung (Personalbeurteilung, Karriereplanung, Nachfolgeplanung etc.) sowie das Vorhandensein von Personalplanungsausschüssen (zumeist unter Beteiligung des Betriebsrats) in der Gesamtwirtschaft noch relativ gering sind, jedoch mit wachsender Betriebsgröße deutlich zunehmen (vgl. Schultz-Wild, von Behr 1976; MAASE, MENDIUS).

Welche Faktoren sind nun als bedeutsam für den derzeitigen Entwicklungsstand der Personal- und Unternehmensplanung sowie für die teilweise erkennbare Dynamik des Verbreitungsprozesses anzusehen und welche Schlußfolgerungen lassen sich in der gegebenen Situation ziehen? Hier sollen nur einige mögliche Zusammenhänge angedeutet werden.

(1) Aus der Sicht der Unternehmen ergibt sich die Notwendigkeit für einen Ausbau der Planungs- und Kontrollsysteme vor allem aus dem Konzentrationsprozeß in der Wirtschaft sowie den teilweise damit zusammenhängenden verstärkten Unsicherheiten und Unstetigkeiten in der Entwicklung verschiedener Beschaffungs- und Absatzmärkte. Unternehmensplanung hat in dieser Perspektive die Aufgabe, die Anpassungsfähigkeit der Unternehmen an wechselnde äußere Bedingungen aufrecht zu erhalten bzw. zu erhöhen.

Vor allem für Großunternehmen ergeben sich einerseits besondere Notwendigkeiten, andererseits relativ günstige Möglichkeiten für den Auf- und Ausbau von Planungs- und Kontrollsystemen. Flexibilität und Anpassungsfähigkeit fordern möglichst hohe Transparenz des betrieblichen Produktionsapparats und Übersicht über beeinflußbare Größen und Faktoren. Andererseits sind die internen Bedingungen (differenzierte Organisation, spezialisiertes Management) wie auch die in der Regel höhere Durchsetzungsfähigkeit auf externen Beschaffungs- und Absatzmärkten günstige Voraussetzungen für die Institutionalisierung von Unternehmensplanung. Erhöhte Kosten und Risiken für unvorhergesehene Anpassungsnotwendigkeiten einerseits (zum Beispiel politischer Stellenwert von Massenentlassungen in Großunternehmen), bessere Durchsetzungsfähigkeit auf externen Märkten und damit erhöhte Prognostizierbarkeit

von deren Entwicklung sind daher wichtige Faktoren für die nahezu generelle Nutzung von Planungsinstrumentarien in diesem Teil der Wirtschaft.

Kleinere Unternehmen sind dagegen in gewissem Rahmen ohnehin anpassungsfähiger, haben andererseits sehr viel geringere Chancen, externe Marktentwicklungen zu beeinflussen und die Folgen größerer Veränderungen intern aufzufangen.

(2) Für Personalplanung im besonderen gilt, daß bis zum Rezessionseinbruch 1974 die nahezu allgemeine Knappheit von Arbeitskräften sicherlich einen wichtigen Anreiz für eine planvollere Gestaltung der Personalpolitik bildete. Der Arbeitskräfteeinsatz hatte unter Knappheitsbedingungen zu berücksichtigen, daß jede größere und plötzlich zu deckende Personallücke mit hohen finanziellen Belastungen verbunden war, sei es durch relativ hohe Rekrutierungskosten, sei es durch unerwünschte Folgewirkungen von solchen Einstellungen auf das betriebliche Lohngefüge. Andererseits zeigte sich in der Rezession 1974/75, daß auch die Kosten für eine umfangreichere Reduzierung des Personals gestiegen sind bzw. daß ein wirksamer Personalabbau längere Zeitspannen erfordert. Durch sozial- und arbeitsmarktpolitische sowie vor allem durch tarifvertragliche Regelung (zum Beispiel für ältere Arbeitnehmer) ist in den vergangenen Jahren in Teilbereichen ein erweiterter Schutz der Arbeitnehmer vor Entlassungen durchgesetzt worden. Andererseits gibt es zunehmend bestimmte Belegschaftsgruppen (Stammbelegschaften), die aus mittel- bis längerfristigen betrieblichen Interessen bei einem Konjunktureinbruch nicht (oder nur mit erhöhtem Risiko der Wiederbeschaffbarkeit) zu entlassen sind.¹⁰

Insgesamt sind daher Personalanpassungen nach oben oder unten für die Betriebe relativ teuer geworden; eine planvollere betriebliche Beschäftigungspolitik dient vor allem zur Minimierung von Anpassungskosten.

(3) Hinsichtlich der Wahrung und Durchsetzung von Arbeitnehmerinteressen sind die Folgen einer planvolleren Personalpolitik durchaus zweischneidig. Einerseits ergibt sich daraus zumindest grundsätzlich die Möglichkeit frühzeitiger, wenn auch begrenzter Einflußnahmen, andererseits ist die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, daß eine planvolle und differenzierte Personalpolitik neue scheinbare Sachzwänge schafft, die die Reaktionsmöglichkeiten der Betriebsräte einschränken. Zwar hat das neue Betriebsverfassungsgesetz von 1972 (§ 92 ff.) gewisse Mitwirkungsmöglichkeiten in der betrieblichen Personalplanung eröffnet und in gewissem Umfang vielleicht auch zu deren weiteren Verbreitung beigetragen; im allgemeinen sind jedoch die Einflußmöglichkeiten der Betriebsräte nicht als besonders hoch einzustufen.

(4) Schließlich ist noch eine Anmerkung zu den möglichen Funktionen der betrieblichen Personalplanung für die Arbeitsmarktpolitik anzubringen. Eine der gesellschaftspolitischen Erwartungen zielte dahin, daß sich durch den Aus-

bau der betrieblichen Personalplanung die Informationsbasis für die Arbeitsmarktpolitik bzw. für die Steuerung des Arbeitsmarktgeschehens verbessern würde (Mertens 1970; IAB 1973; Ulrich, Kaiser 1973). Die – wie gezeigt – derzeit noch sehr ungleiche Verbreitung betrieblicher Personalplanung sowie die zumeist nur kurzen Planungsfristen schränken solche Nutzungsmöglichkeiten von vornherein ein, ganz abgesehen von einer Reihe weiterer technisch-organisatorischer und auch rechtlicher Probleme (Einheitlichkeit der Systeme und Verbindlichkeit betrieblicher Planungen; Datenaustausch zwischen öffentlicher Hand und Privatunternehmen usw.). Andererseits ist davon auszugehen, daß für die Arbeitsmarktentwicklung in erster Linie die Beschäftigungspolitik der Großunternehmen von besonderer Bedeutung ist – nicht nur deshalb, weil deren Beschäftigungsschwankungen volumenmäßig auf dem Arbeitsmarkt stark durchschlagen, sondern auch, weil vielfach kleinere Unternehmen (z.B. als Zulieferer) von der Beschäftigungspolitik der großen abhängig sind – und gerade in diesem Bereich sind Verbreitung und Ausbaugrad von Personalplanungssystemen bereits relativ hoch. Aus diesem Grund könnten Überlegungen in dieser Richtung durchaus vorangetrieben werden.

1 Forderungen in dieser Richtung wurden verstärkt seit Mitte der 60er Jahre vor allem von Seiten der Gewerkschaften erhoben. Vgl. dazu etwa die Beiträge zur zweiten internationalen Arbeitstagung der IG Metall über Rationalisierung, Automatisierung und technischen Fortschritt 1965 in Oberhausen (Friedrichs 1965, dort insbesondere auch den Beitrag von Friedrichs, S. 817 ff). Noch größeren Raum nahmen Diskussionen über Personalplanung bei der dritten internationalen Arbeitstagung der IG Metall unter dem Titel „Computer und Angestellte“, 1968, ein. Vgl. dazu die Beiträge in Friedrichs 1971, S. 849 ff. Unter dem Aspekt der Humanisierung der Arbeit taucht die Forderung nach stärkerer Berücksichtigung bestimmter Arbeitnehmerinteressen in der betrieblichen Personalplanung Anfang der 70er Jahre auch in Regierungsprogrammatiken auf; vgl. BMAS, BMFT: Forschung zur Humanisierung des Arbeitslebens 1974, S. 15.

2 Vgl. auch den Versuch, aus der Sicht von Arbeitnehmerinteressen ein Gegenkonzept zur traditionellen Betriebswirtschaftslehre zu entwickeln sowie die daran anknüpfende Diskussion: Koubek 1973, sowie weitere Beiträge dort.

3 Ein weiteres Indiz für die relative Stellung der Personalplanung liefert die Art der Einschaltung des Betriebsrats bei der Personalplanung; vgl. dazu MAASE, MENDIUS in diesem Band.

4 Grundlage war das „Handbuch der Großunternehmen“ 1974, das Unternehmen aufführt, die mindestens 200 Beschäftigte oder DM 500 000 Kapital oder DM 5 Mill. Umsatz haben.

5 Problematisch ist z.B., daß mangels anderer Möglichkeiten die Daten von 1975 auf die Wirtschaftsstruktur von 1970 projiziert wurden, inzwischen eingetretene strukturelle Änderungen also nicht berücksichtigt sind.

6 Auch Ergebnisse für (nach dem Anteil in der AZ 1970) relativ gering besetzte Zellen beruhen auf Angaben jeweils einer größeren Zahl von Betrieben. Zur besseren Orientierung sind in den Tabellen jeweils die tatsächlichen ungewichteten Fallzahlen mit aufgeführt.

- 7 Inhalte, Differenzierungsgrad und bestimmte Probleme von Personalplanung sind Gegenstand anderer Teilprojekte des gleichen Forschungsprogramms des ISF, vgl. z.B. Mendius, Schultz-Wild 1975; Lutz u.a. 1977; Lutz u.a. 1979; Schultz-Wild 1978a.
- 8 Das IFO-Institut hatte 1965 Personalpläne in 42 vH der Industriebetriebe festgestellt, 1975 gibt es solche Pläne in knapp 46 vH der Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes. Tatsächlich dürfte der Anstieg sehr viel deutlicher sein, als aus diesen Zahlen hervorgeht, da in der IFO-Erhebung Großunternehmen deutlich überrepräsentiert sind und (nach einer Vorerhebung) „planende“ Firmen befragt worden sind, während die ISF-Ergebnisse von 1975 auf einer Zufallsstichprobe beruhen und die Betriebsgrößenstruktur entsprechend der Arbeitsstättenzählung 1970 berücksichtigen. Vgl. Gerstenberger u.a., 1969, S. 673.
- 9 Einschränkend ist hier methodisch anzumerken, daß sich die Befragung vorwiegend an das Personalmanagement wandte und dort unter Umständen der Informationsgrad über nicht personalbezogene Pläne etwas geringer ist, sodaß vielleicht eher von gleicher Häufigkeit verschiedener Pläne auszugehen ist.
- 10 Aus einer anderen Studie des ISF im Rahmen des gleichen Forschungsprogramms über Beschäftigungspolitik in der Krise geht hervor, daß sich die Muster des Beschäftigungsabbaus zwischen kleineren und größeren Unternehmen durchaus unterscheiden; vor allem in Großunternehmen spielen neue Formen des Personalabbaus, wie etwa Aufhebungsverträge und Vorzeitpensionierungen, für die bestimmte öffentliche Regelungen und Unterstützungen wichtig sind, eine besondere Rolle (Schultz-Wild 1978a).

*III. Mira Maase, Hans Gerhard Mendius**

Zur Verbreitung von Personalplanungsausschüssen und der Beteiligung des Betriebsrates

Gliederung:

1. *Personalplanung als neue Aufgabe für Betriebsräte*
2. *Zum Datenmaterial*
3. *Ergebnisse der Erhebung*

1. Personalplanung als neue Aufgabe für Betriebsräte

Die Einführung bzw. verbindliche Verankerung von Planungen im Personalsektor – unter gleichberechtigter Beteiligung der Arbeitnehmervertretung – als Grundlage für eine Politik der Sicherung und Verbesserung der Beschäftigungsbedingungen gehört schon seit geraumer Zeit zu den zentralen gewerkschaftlichen Forderungen¹.

Die Planung von Bedarf und Einsatz von Arbeitskräften wurde lange Zeit meist entweder völlig vernachlässigt oder den Unternehmensdispositionen in anderen Bereichen wie Investition, Produktion, Absatz als abhängige, kurzfristig und nahezu beliebig anpaßbare Variable untergeordnet.

Dieser Unternehmenspraxis steht die gewerkschaftliche Zielsetzung entgegen, der menschlichen Arbeitskraft den ihr zukommenden Stellenwert im Wirtschaftsprozeß zu verschaffen. „Personalplanung muß als eigenständiger Bereich im Unternehmen akzeptiert werden, der nicht allein zur Kostenminimierung beiträgt, sondern persönliche und soziale Bedürfnisse der im Unternehmen beschäftigten Arbeitnehmer zu sichern hat“ (IG Metall 1976, S. 16). Letzlich bedeutet dies, daß Planungen in anderen unternehmerischen Entscheidungsbereichen sich primär an den Arbeitskräftequalifikationen und den gewünschten Beschäftigungsbedingungen zu orientieren hätten.

* Die Autoren sind wissenschaftliche Mitarbeiter des Instituts für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.. Der Aufsatz erschien zuerst in den WSI-Mitteilungen Heft 9, 1976.

Mit der Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes von 1972 wurden für den Betriebsrat erstmals formal-gesetzlich Einwirkungsmöglichkeiten bei der betrieblichen Personalplanung geschaffen. Der rechtliche Spielraum für wirksame Durchsetzungschancen und tatsächliche Einflußnahme der Arbeitnehmervertretung in diesem Sektor bleibt allerdings relativ begrenzt². Das Fehlen einer Mitbestimmung bei den zentralen wirtschaftlichen Entscheidungen des Unternehmens, die Personalplanung bislang faktisch determinieren, erschwert noch zusätzlich wirkungsvolle Eingriffe in die betrieblichen Planungsaktivitäten³.

Trotz dieser rechtlichen Einschränkungen bleibt aber andererseits festzuhalten, daß Personalplanung ein wichtiges betriebliches Feld für die Politik der Interessenvertretung der Arbeitnehmer darstellt und sich hier durchaus Möglichkeiten der Einflußnahme für den Betriebsrat bieten. So wird erstmalig die Chance eröffnet, bereits im Planungsstadium selbst einzuwirken und nicht lediglich bei den zeitlich und sachlich nachgeordneten personellen Einzelentscheidungen; durch frühzeitige Information wird es dem Betriebsrat erleichtert, aus der Position des bloßen Reagierens auf unvermittelte beschäftigungspolitische Maßnahmen des Betriebs zu gelangen; nicht zuletzt können sich bessere Grundlagen für die Entwicklung eigener langfristiger Konzepte einer Stabilisierung und qualitativen Verbesserung der Beschäftigungsbedingungen ergeben.

Über die Verbreitung und Praxis betrieblicher Personalplanung und die Einflußnahme der betrieblichen Arbeitnehmervertretungen in diesem Bereich ist derzeit noch wenig bekannt; Untersuchungen dazu liegen kaum vor. Im Rahmen einer schriftlichen Betriebsbefragung des ISF München im Jahre 1975 bot sich die Möglichkeit, einige erste Aufschlüsse über den aktuellen Stand der Planungspraxis und Betriebsratsbeteiligung zu gewinnen.⁴

Unter dem Blickwinkel der gewerkschaftlichen Zielvorstellungen und Forderungen zur Personalplanung sind Aufschlüsse gerade zu folgenden Fragen von Bedeutung:

Einmal die Verbreitung von Personalplanungsausschüssen in den Unternehmen, weil die Existenz solcher Gremien als ein Indikator für die Institutionalisierung und stärkere Verbindlichkeit der Planungspolitik im Personalsektor gewertet werden kann. Solche Ausschüsse haben vor allem deswegen einen erheblichen Stellenwert, da hiermit eine notwendige institutionelle und organisatorische Voraussetzung für die kontinuierliche Einschaltung des Betriebsrats in die betriebliche Personalplanung geschaffen wird. In den Vorschlägen der Gewerkschaften für tarifliche Regelungen im Bereich Personalplanung steht die Forderung nach Bildung paritätisch besetzter Planungsausschüsse mit an erster Stelle.⁵

Neben der Frage nach Fehlen oder Vorhandensein derartiger Gremien ist daher die Frage nach ihrer Zusammensetzung, also der Beteiligung der Arbeit-

nehmervertretungen, von besonderem Interesse. Arbeiten die Ausschüsse unter Ausschuß des Betriebsrats oder mit dessen Beteiligung, und wenn ja, in paritätischer Besetzung oder mit einer Beteiligung unterhalb der Parität? Auch wenn damit noch kein umfassender Aufschluß über Art und Inhalt des Einflusses der Arbeitnehmervertretung sowie über deren faktisches Durchsetzungsvermögen gegeben werden kann, so lassen sich aus der Tatsache und dem Grad der Beteiligung des Betriebsrats doch erste Schlüsse bezüglich der Chance einer umfassenden Information über und einer systematischen Einflußnahme auf die unternehmerische Personalpolitik ziehen.

Im Betriebsverfassungsgesetz 1972 ist die Bildung gemeinsamer Ausschüsse von Vertretern von Betriebsrat und Arbeitgeber vorgesehen, wenn auch nicht verbindlich vorgeschrieben. Bei den Personalplanungsausschüssen, an denen beide Seiten beteiligt sind, kann es sich um gemischte Ausschüsse im Sinne des § 28 Abs. 3 BetrVG handeln. Diesen Ausschüssen können von den Beteiligten Entscheidungsbefugnisse eingeräumt werden – ausgeschlossen ist allerdings grundsätzlich das Recht, Betriebsvereinbarungen abzuschließen⁶). Wieweit es sich bei den erfaßten Personalplanungsausschüssen, an denen der Betriebsrat beteiligt ist, tatsächlich um solche gemeinsamen Ausschüsse handelt, kann an Hand unseres Materials nicht geklärt werden, jedoch sprechen andere Informationen dafür, daß vor allem die paritätischen Ausschüsse in den größeren Unternehmen gemäß diesen Bestimmungen gebildet werden.

Weiter soll in diesem Beitrag möglichen Zusammenhängen zwischen Existenz und Zusammensetzung von Personalplanungsausschüssen und betrieblichen Strukturmerkmalen wie Branchenzugehörigkeit, Betriebsgröße usw. für die jeweiligen Unternehmen nachgegangen werden. Schließlich bietet das Erhebungsmaterial die Möglichkeit, einzelne spezielle Fragen zum Zusammenhang von Betriebsratsbeteiligung im Planungsausschuß und der Art der Planungspraxis im Unternehmen aufzugreifen.

2. Zum Datenmaterial

In bezug auf die Interpretation der Ergebnisse zu den skizzierten Fragen ist anzumerken:

- Die Aussagen zur betrieblichen Personalplanung in diesem Beitrag konzentrieren sich auf die Frage nach einem Personalplanungsausschuß. Das Fehlen eines solchen Gremiums muß nicht ausschließen, daß im Unternehmen Planungen für den Personalsektor existieren bzw. praktiziert werden: Dies kann etwa für kleinere Betriebe mit entsprechend kleineren Personalabteilungen der Fall sein.

lungen überschaubarer Größenordnung zutreffen oder für solche Betriebe, die erst in neuerer Zeit mit dem Aufbau eines Personalplanungssystems begonnen haben.

- Es lässt sich im Rahmen der Auswertung dieses quantitativen Erhebungsmaterials keine Aussage treffen über die tatsächliche Stärke der Einflußnahme des Betriebsrats auf die unternehmerischen Planungsaktivitäten bzw. über die Inhalte und Zielsetzungen, die er dabei verfolgt. Einzelnen Fragen dieser Art wurde und wird in einigen anderen, stärker qualitativen Teilprojekten des Forschungsprogramms nachgegangen (Schultz-Wild 1978a, Teil C)⁷.

3. Ergebnisse der Erhebung

Daß die betriebliche Personalplanung sich in der BRD noch weitgehend im Aufbaustadium befindet, spiegelt sich auch in der *Verbreitung von Personalplanungsausschüssen* wider. Derzeit besitzen weniger als ein Viertel aller Betriebe ein solches Gremium. Besonders selten sind Ausschüsse im Bausektor (19 vH der Betriebe) und im Verarbeitenden Gewerbe (21 vH), im privaten Dienstleistungsbereich dagegen haben immerhin 28 vH der Betriebe diese Einrichtung (Tabelle 1).

Innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes sind derartige Gremien nur in der Unterabteilung Kunststoff, Gummi und Asbestverarbeitung (33 vH) relativ häufig, während die Bereiche Steine und Erden (13 vH) und die Elektrotechnik, Feinmechanik (16 vH) die geringste Verbreitung von Personalplanungsausschüssen aufweisen (Tabelle 2).

Bei den bestehenden Personalplanungsausschüssen kommt der Frage der *Beteiligung des Betriebsrats* besonders Bedeutung zu. Zwar gibt es nur in ca. 23 vH der Betriebe einen Personalplanungsausschuß, wo er aber vorhanden ist, ist der Betriebsrat in über drei Viertel der Fälle in diesem Gremium vertreten. Allerdings gibt es auch hier zwischen den Branchen erhebliche Unterschiede. So sind im Handel in über einem Drittel und bei Kreditinstituten und Versicherungen fast in der Hälfte der Ausschüsse die Belegschaftsvertretungen nicht einbezogen, während bei Dienstleistungen und freien Berufen sowie im Baugewerbe in mehr als 80 vH der vorhandenen Ausschüsse der Betriebsrat beteiligt ist.

Relativ selten sind in allen Branchen *paritätisch besetzte Ausschüsse*. Ihr Anteil an den vorhandenen Personalplanungsgremien schwankt zwischen ca. 5 vH (Kreditinstitute, Versicherungen) und 15 vH (Baugewerbe). Auf einen

Verteilung von Personalplanungsausschüssen im Jahr 1975, nach Wirtschaftsbereichen

Tabelle 1

	Energie, Wasserver- sorgung; Baugbau (90)	Verarbei- tendes Gewerbe (792)	Baugewerbe (227)	Handel (146)	Verkehr, Nachrichten- übermittl. (160)	Kreditinsti- tute, Ver- sicherungen (111)	Dienstleis- tungsein- heiten Berufe (93)	Gesamt- Bestände (1.622 (1.619))
Personalplanungsausschuß vorhanden?								
— ja, ohne Beteiligung des BR	5,5	4,4	3,5	10,1	5,2	12,2	4,5	5,5
— ja, mit paritätischer Beteiligung des BR	2,8	2,9	2,7	1,9	2,9	1,2	3,7	2,7
— ja, mit sonstiger Beteiligung des BR	16,5	14,0	12,4	14,7	17,1	12,1	20,4	14,4
— nein, nicht vorhanden	72,7	77,5	78,9	71,5	73,7	73,9	67,5	75,7
keine Angabe	2,5	1,2	2,5	1,8	1,1	0,6	3,9	1,7

ISF/FSB-Betriebsbefragung 1975 — gewichtet.

Verteilung von Personalplanungsausschüssen im Jahr 1975, nach Unterabteilungen des Verarbeitenden Gewerbes

Tabelle 2

	Chemie- Kunststoff- Mineralöl- verarbeitung (81)	Kunststoff-, Gummi-, Abesser- arbeitung (94)	Steine Er- den, Fai- ceramik, Gussge- werbe (65)	Metallier- zeugung und Zar- beitung (61)	Stahl-, Ma- schinen- fahrzeug- bau (103)	Elektro- technik, Ma- schinen- fahrzeug- bau (100)	Holz-, Pa- per- und Druck- gewerbe (87)	Leder-, Textil-, Ba- kunststoff- gewerbe (94)	Nährungs- mittel-, Ge- genstände des täglichen Bedarfs (96)	Gesamt
Personalplanungsausschuß vorhanden?										
— ja, ohne Beteiligung des BR	7,1	6,6	2,7	5,9	6,2	3,0	0,4	6,6	7,2	4,4
— ja, mit paritätischer Beteiligung des BR	0,0	4,3	0,8	4,8	5,2	0,7	2,1	3,9	0,0	2,9
— ja, mit sonstiger Beteiligung des BR	10,9	22,2	9,6	14,1	14,4	12,2	15,9	13,6	20,6	14,0
— nein, nicht vorhanden	80,5	66,2	83,1	74,1	74,2	84,1	79,4	74,7	72,2	77,5
keine Angabe	1,5	0,7	3,8	1,0	0,0	0,0	2,2	1,1	0,0	1,2

ISF/FSB-Betriebsbefragung 1975 — gewichtet.

Ausschuß mit paritätischer Beteiligung des Betriebsrats kommen durchschnittlich etwa sechs mit sonstiger Form der Beteiligung.

Die vorab plausibel erscheinende Hypothese, daß paritätische Ausschüsse in paritätisch mitbestimmten Unternehmen besonders häufig zu erwarten sind, findet eine gewisse Stützung auch durch unser Material, jedoch ist die absolute Zahl der erfaßten Unternehmen, die unter das Mitbestimmungsgesetz von 1951 fallen, zu gering, um generalisierbare Aussagen machen zu können. Bei den Betrieben, für die das Personalvertretungsgesetz gilt (ca. 50), ist der Anteil der paritätisch besetzten Ausschüsse etwa dreimal so groß wie in der Grundgesamtheit. Dafür sind in diesem Bereich allerdings Ausschüsse mit sonstiger Beteiligung des Betriebsrats wesentlich seltener (ca. 10 vH gegenüber ca. 15 vH). Die Beteiligung in diesem Bereich ist insgesamt also zwar nur unwesentlich häufiger, aber qualitativ erheblich besser.

Im *Verarbeitenden Gewerbe* hat etwa jeder fünfte Betrieb einen Personalplanungsausschuß (21 vH), bei vier Fünfteln dieser Einrichtungen sind die Belegschaftsvertretungen beteiligt. Auffallend ist der hohe Anteil von Ausschüssen ohne Beteiligung des Betriebsrats in der Chemie und Mineralölverarbeitung (39 vH), andererseits eine recht ausgeprägte Betriebsratsbeteiligung im Holz-, Papier- und Druckgewerbe (nur 2 vH ohne Einbeziehung des Betriebsrats). Die übrigen Industriebranchen bewegen sich um Anteile von 20 vH.

Der Anteil der paritätischen an allen Ausschüssen liegt für das Verarbeitende Gewerbe bei knapp 14 vH. Besonders häufig sind sie im Stahl-, Maschinen- und Fahrzeugbau, dagegen sind es bei Chemie, Elektrotechnik und Feinmechanik und in der Nahrungs- und Genußmittelindustrie unter 5 vH. Auf einen Ausschuß mit gleicher Anzahl von Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern kommen hier etwa fünf mit anderen Vertretungsrelationen.

Eindeutige Tendenzen lassen sich erkennen, wenn man Häufigkeit und Zusammensetzung von Personalplanungsausschüssen im Zusammenhang mit der *Betriebsgröße* sieht (Tabelle 3). Während insgesamt ein Viertel der erfaßten Betriebe einen Ausschuß haben, steigt der Verbreitungsgrad solcher Personalplanungsinstanzen von nur etwa 10 vH bei Betrieben bis zu 50 Beschäftigten auf rund 65 vH bei Betrieben mit über 5 000 Arbeitnehmern.

Für die Beteiligung der Arbeitnehmervertretungen hat dieser stark unterschiedliche Grad der Institutionalisierung von Personalplanungsausschüssen in den verschiedenen Betriebsgrößenklassen besondere Auswirkungen: Der relative Anteil der Gremien *ohne* Beteiligung des Betriebsrats ist – von den Kleinbetrieben mit weniger als fünfzig Beschäftigten einmal abgesehen – in den Großbetrieben (2 000 und mehr) höher (über ein Drittel) als in den Unternehmen zwischen 50 und 2 000 Beschäftigten (Tabelle 4). Andererseits sind die Betriebsräte in über 40 vH aller erfaßten Betriebe mit über 5 000 Beschäftigten

Tabelle 3

Verteilung von Personalplanungsausschüssen im Jahr 1975, nach Betriebsgrößenklassen
 (Angaben in vH)

	Betriebsgrößenklasse (von ... bis unter ... Beschäftigte)						Gesamt gew. mehr Be- schäftigte) (1616 (1615)	
	1—10	10—50	50—200	200—500	500—1000	1000—2000	2000—5000	
Basis gewichtet (Basis ungewichtet)	— (43)	— (257)	1 226 (788)	257 (440)	76 (182)	29 (98)	21 (63)	7 (44)
Personalplanungsausschüsse vorhanden?								
— ja, ohne Beteiligung des BR	4,7	3,9	5,1	4,6	8,2	8,6	18,1	21,1
— ja, mit paritätischer Beteiligung des BR	0,0	3,1	2,4	3,9	4,1	1,4	3,0	6,1
— ja, mit sonstiger Beteiligung des BR	0,0	5,9	12,3	18,2	25,0	29,2	25,9	35,0
— nein, nicht vorhanden	95,3	96,0	78,5	71,8	62,4	60,1	52,0	34,8
keine Angabe	0,0	1,2	1,7	1,5	0,3	0,6	0,0	3,0
ISF/SB-Betriebserhebung 1975 — ungewichtet/gewichtet.								1,7

Tabelle 4

Zusammensetzung der Personalplanungsausschüsse nach Betriebsgrößenklassen (Teilgesamtheit der Unternehmen mit vorhandenem Personalplanungsausschuß)
 (Angaben in vH)

	Betriebsgrößenklasse (von ... bis unter ... Beschäftigte)						Gesamt gew. mehr Be- schäftigte) (1616 (1615)	
	1—10	10—50	50—200	200—500	500—1000	1000—2000	2000—5000	
Basis gewichtet (Basis ungewichtet)	— (43)	— (257)	1 226 (788)	257 (440)	76 (182)	29 (98)	21 (63)	7 (44)
Zusammensetzung der Personalplanungsausschüsse:								
ohne Beteiligung des BR	100,0	30,4	25,8	17,2	22,0	21,9	38,5	33,9
mit paritätischer Beteiligung des BR	0,0	24,2	12,1	14,6	11,0	3,6	6,4	9,8
mit sonstiger Beteiligung des BR	0,0	45,3	62,1	68,2	67,0	74,5	55,1	56,2
ISF/SB-Betriebserhebung 1975 — gewichtet.								63,7

tigten an den Personalplanungsausschüssen beteiligt, dagegen z.B. nur in ca. 15 vH aller Betriebe mit 50–200 Beschäftigten.

Zusammenfassend lässt sich also sagen: Je größer der Betrieb, desto häufiger sind überhaupt Personalplanungsausschüsse vorhanden und desto häufiger sind, bezogen auf die Zahl der Betriebe, auch die Betriebsräte beteiligt. In den mittleren Betriebsgrößen – bei einer insgesamt geringeren Verbreitung solcher Ausschüsse – sind die Betriebsräte in den Gremien allerdings relativ häufiger vertreten als in den Ausschüssen sowohl der kleinen als auch der großen Betriebe.

Zu erklären wäre dies zunächst vielleicht überraschende Ergebnis u.U. wie folgt: Die vielfältigen personalplanerischen Probleme lassen ab einer bestimmten Betriebsgröße einen Personalplanungsausschuß als weitgehend unentbehrlich erscheinen. Daher haben diese Unternehmen auch schon relativ früh solche Gremien eingerichtet und auf dem Hintergrund der damaligen sozialpolitischen Situation relativ häufig auch noch ohne Beteiligung der Belegschaftsvertretungen. Sukzessive wird die Nützlichkeit dieses Instruments immer mehr Unternehmen deutlich. Bei dessen Einführung wird – angesichts bestimmter Veränderungen, z.B. der Verabschiedung des Betriebsverfassungsgesetzes 1972 und der Neuregelung der Mitbestimmung auf Unternehmensebene verstärkt der Betriebsrat einbezogen. Falls diese Vermutung richtig ist, müßte die Institutionalisierung von Personalplanungsausschüssen in Zukunft in wachsender Zahl auch kleinere Unternehmen einbegreifen und gleichzeitig der Grad der Beteiligung der Be-

Tabelle 5
Personalplanungsausschüsse und Personalpläne
(Angaben in vH)

	Ausschuß nicht vorhanden	Ausschuß vorhanden	Gesamt
Basis gewichtet	1 165	351	1 535
Personalpläne			
nicht vorhanden	63,1	30,5	55,7
vorhanden			
1 bis 2 Pläne	35,7	66,1	42,6
vorhanden, minde- stens 3 Pläne	1,2	3,4	1,7
nach Beschäftigten- gruppen differenzierte Personalpläne			
nicht vorhanden	86,1	62,3	80,4
vorhanden			
11,7	35,9	17,1	

ISF/SB-Betriebserhebung 1975 — gewichtet.

Tabelle 6
Häufigkeit und Differenziertheit von Personalplänen und Personalplanungsausschüssen
(Angaben in vH)

	Basis gewichtet	Personalpläne für verschiedene Zeiträume		Nach Beschäftigengruppen differenzierte Personalpläne		Gesamt
		keine Pläne vorhanden	1–2 Pläne vorhanden	mind. 3 Pläne vorhanden	nicht vorhanden	
	854	654	26	1301	277	1622
Personalplanungsausschuß vorhanden?						
— ja, ohne Beteiligung des BR	1,4	10,5	16,0	4,1	12,5	5,5
— ja, mit paritätischer Beteiligung des BR	2,4	3,4	5,9	2,0	6,4	2,7
— ja, mit sonstiger Beteiligung des BR	8,8	21,5	24,5	11,4	28,5	14,4
— nein, nicht vorhanden	86,0	63,6	53,6	81,1	51,6	75,7
keine Angabe	1,5	1,0	0,0	1,3	1,0	1,7

ISF/ISB-Betriebserhebung 1975 — gewichtet.

triebsräte zunehmen. Ob angesichts der Verabschiedung des Mitbestimmungsgesetzes einerseits und gewerkschaftlicher Aktivitäten andererseits etwa auch der Anteil an paritätisch besetzten Gremien ansteigt, bleibt abzuwarten.

Zu den gewerkschaftlichen Forderungen im Zusammenhang mit Personalplanung gehört es auch, daß Ressort „Personal“ auf möglichst hoher hierarchischer Ebene anzusiedeln, d.h. ein Geschäftsführungs- bzw. Vorstandsmitglied mit dieser Aufgabe zu betrauen. Nach den Ergebnissen unserer Erhebung rangiert der Leiter des Personal- und Sozialwesens fast in der Hälfte aller Betriebe auf dem Niveau der Führungsspitze. Daraus geht allerdings nicht hervor, ob es sich um einen gesonderten Vorstandsbereich Personal handelt, oder ob dieses Ressort von einem Mitglied der Geschäftsführung gleichsam nebenher mitbetreut wird. Auf diesem Hintergrund wird auch erklärbar, daß kein eindeutiger Zusammenhang feststellbar ist zwischen der Existenz eines Personalplanungsausschusses und der *Einstufung des Personalverantwortlichen* in der Führungsspitze, auf der oberen Führungsebene oder der mittleren Führungsebene. Auch die Art der Beteiligung des Betriebsrats variiert zwischen diesen drei Fällen kaum. Dagegen existieren in den Unternehmen, in denen das Personalressort nur auf der unteren Führungsebene angesiedelt ist, erheblich seltener Personalplanungsausschüsse (ca. 6 vH gegenüber ca. 23 vH bei sämtlichen Unternehmen). Dabei handelt es sich durchweg um Kleinunternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten. Es läßt sich also sagen, daß in kleinen Betrieben, in denen der Personalbereich auf der unteren Ebene eingeordnet ist, besonders ungünstige Voraussetzungen für eigene Personalplanungsausschüsse gegeben sind.

Von besonderem Interesse im Rahmen dieser Überlegungen ist die Frage nach dem *Entwicklungsstand personalplanerischer Aktivitäten* in den Betrieben, gemessen etwa daran, wieweit schriftlich fixierte Pläne bestehen, ob und wie weit für unterschiedliche Zeiträume und differenziert für verschiedene Beschäftigungsgruppen geplant wird. Die Frage nach dem Vorhandensein schriftlicher Personalpläne mit unterschiedlicher zeitlicher Reichweite (bis zu drei Monaten, bis zu einem Jahr, für zwei bis drei Jahre und Pläne für vier und mehr Jahre) ergab folgendes Gesamtbild: Immer noch besitzen mehr als die Hälfte der erfaßten Unternehmen (55,7 vH) keine schriftlichen Personalpläne; rund 42 vH verfügen allerdings immerhin über ein oder zwei Pläne unterschiedlicher Fristigkeit; nur ein minimaler Prozentsatz von 1,7 vH der Betriebe jedoch betreibt mittel- oder langfristige Planung für den Personalbereich, d.h. bei ihnen liegen mindestens drei Pläne unterschiedlichen Zeithorizonts vor (vgl. Tabelle 5). Personalplanung für verschiedene Beschäftigtengruppen ist derzeit noch seltener: Rund vier Fünftel der Unternehmen besitzen keine derart differenzierten Pläne.

Hierbei zeigt sich nun ein deutlicher Zusammenhang zwischen der Existenz von speziellen Personalplanungsausschüssen und dem Entwicklungsniveau der

Personalplanung. Während nahezu zwei Drittel der Unternehmen ohne derartige Gremien auch über keine schriftlichen Personalpläne verfügen, nur rund ein Drittel ein oder zwei Pläne besitzt und Langfristplanung praktisch kaum existiert, erweisen sich die Betriebe mit Planungsausschuß als eindeutig „planungsfreudiger“. Mit anderen Worten: Betriebe, die einen Ausschuß für Personalplanung besitzen, haben auch überdurchschnittlich häufig schriftliche Pläne und Pläne längerer zeitlicher Reichweite. Die gleiche Tendenz ist in bezug auf die Differenziertheit der Planung nach Beschäftigtengruppen festzustellen.

Macht man die Existenz von Personalplänen zur Ausgangsgröße (vgl. Tabelle 6), so zeigt sich, daß der Anteil der Betriebe mit Personalplanungsausschuß mit der Differenziertheit der Pläne sowohl nach Fristigkeiten als auch nach Beschäftigtengruppen steigt. Beinahe die Hälfte der Betriebe mit Plänen für mindestens drei Zeiträume verfügen über einen Personalplanungsausschuß; ebenso fast 50 vH der Betriebe, die Personalpläne für verschiedene Beschäftigtengruppen aufstellen, gegenüber weniger als einem Viertel in der Gesamtheit. Dagegen haben Betriebe ohne schriftliche Personalpläne auch nur unterdurchschnittlich oft einen Personalplanungsausschuß (nur in ca. 12 vH der Fälle). Analoges gilt für die Beteiligung des Betriebsrats: Sie steigt mit zunehmender Zahl von Planungen für verschiedene Zeiträume und liegt in Betrieben, die nach Beschäftigtengruppen differenziert planen, wesentlich höher als in den Betrieben, die das nicht tun (ca. 35 gegenüber ca. 13 vH). Diese Resultate sind u.a. auch geeignet, unsere Ausgangsüberlegung zu stützen: Die Verbreitung von Personalplanungsausschüssen und ihre Zusammensetzung wurde als ein Indikator für das Funktionieren von Personalplanung überhaupt angesehen. Daß mit dem Differenzierungsgrad der eigentlichen Personalpläne und ihrer Fristigkeit die Häufigkeit ihrer Existenz und der Beteiligung des Betriebsrats positiv korreliert, spricht dafür, daß diese Annahme zutrifft.

1 Vgl. u.a. die Beiträge auf der zweiten und dritten internationalen Arbeitstagung der IG Metall über Rationalisierung, Automatisierung und technischen Fortschritt 1965 und 1968 (Friedrichs 1965 und Friedrichs 1968). Vgl. dazu auch die Forderungen im Entwurf zum Rationalisierungsschutzabkommen vom Vorstand der IG Metall von 1968.

2 Zur Beurteilung der betriebsverfassungsrechtlichen Möglichkeiten vgl. etwa: IG Metall 1976, Teil C.

3 Vgl. dazu u.a. die kritische Einschätzung der Möglichkeiten zur Beeinflussung von Zielen und Ablauf der Personalplanung (WSI-Projektgruppe 1974, S. 191 ff).

4 Zu Stichprobe und Anlage der „Betriebserhebung 1975“, zu anderen Befunden über Verbreitung, Fristigkeit, Intensität der Personalplanung, zu ihrem Zusammenhang mit Unternehmensplanung und Ausbau des Personalwesens usw. vgl. SCHULTZ-WILD, SENGENBERGER in diesem Band; Schultz-Wild, von Behr 1976 sowie – als ausführlichere Darstellungen – Lutz u.a. 1977 und Lutz u.a. 1979.

5 Vgl. etwa den Entwurf der IG Metall zu einem Rationalisierungsschutzabkommen vom Jahr 1968; Entschließung des 11. ordentlichen Gewerkschaftstages der IG Metall vom 15.–21.9.1974 in Hannover. Bislang konnte diese Maßnahme allerdings in keinem Tarifgebiet durchgesetzt werden.

6 Nicht festgelegt sind in den Regelungen des Betriebsverfassungsgesetzes, wie sich solche gemeinsamen Ausschüsse zusammenzusetzen haben und wie das Verfahren der Beschußfassung abzulaufen hat, ob also z. B. verbindliche Beschlüsse gegen die Mehrheit der Mitglieder einer Seite gefaßt werden können – näheres läßt sich den verschiedenen Kommentaren zum BetrVG entnehmen. Im übrigen ist hier noch anzumerken, daß gemeinsame Ausschüsse nach § 28, 3 BetrVG nur von Betriebsräten mit neun und mehr Mitgliedern, d. h. in Unternehmen mit in der Regel mehr als 300 Beschäftigten gebildet werden können, was u. a. eine Erklärung für die höhere Verbreitung von gemischten Personalplanungsausschüssen in größeren Unternehmen sein kann. Personalplanungsausschüsse, die als interne Ausschüsse des Betriebsrats ohne Arbeitgebervertreter gebildet werden, sind nicht Gegenstand dieser Untersuchung.

7 Mit der Problematik der Vertretung von Arbeitnehmerinteressen bei der betrieblichen Weiterbildung als Instrument qualitativer Personalplanung beschäftigt sich die Studie von Maase u.a. 1978.

Gliederung:

- 1. Grundlegende Erörterungen*
- 2. Personalplanung als abhängige Planung*
- 3. Personalplanung mit eigenständigen Zielsetzungen*
- 4. Personalplanung und gesamtwirtschaftliche Beschäftigungspolitik*

1. Grundlegende Erörterungen

a. Zum Entwicklungsstand der Unternehmensplanung und der Personalplanung

Personalplanung kann heute kaum noch pauschal als „vernachlässigter Teil der betrieblichen Planung“¹ bezeichnet werden. Nach allem, was aus der Praxis bekannt ist, haben personalplanerische Überlegungen und Aktivitäten in den letzten acht Jahren beträchtlich zugenommen. Allerdings wird Personalplanung immer noch nur in einem Teil der Unternehmungen überhaupt betrieben (Wächter 1974; SCHULTZ-WILD, SENGENBERGER; Kohl 1978a). In allen Großunternehmungen ist sie heute aber wohl als ein mehr oder weniger ausgefeiltes System von Personalbedarfsermittlung (Bestandsrechnungen und Zukunftsprognosen) und aufeinander abgestimmten Maßnahmen der quantitativen und qualitativen Anpassung des Personals etabliert. Sieht man von der Größe der Unternehmungen ab, so scheint das Ausmaß, in dem Personalplanung als elaboriertes System betrieben wird, mehr von einer allgemeinen „Planungsmentalität“ in dem betreffenden Unternehmen abzuhängen als von spezifischen

* Der Autor ist Professor für Betriebswirtschaftslehre an der Universität Trier. Der Beitrag ist die überarbeitete Fassung eines Referats, das zur Einführung in eine Arbeitsgruppendiskussion auf dem ISF-Symposium „Personalplanung unter veränderten Wachstumsbedingungen“ im November 1978 in Bad Reichenhall gehalten wurde. Für die Unterstützung bei der Vorbereitung dieses Beitrags dankt der Autor Dipl. Kfm. Reinhard Penzek.

Problemsituationen des Unternehmens oder der Verfügbarkeit eines „Instrumentenkastens“, wie er in der Literatur vorgeschlagen wird.

Die Frage nach dem Stellenwert der Personalplanung innerhalb der Unternehmensplanung ist somit zugleich eine Frage nach dem Entwicklungsniveau der gesamten Planung in der Unternehmung. Im einleitenden Referat von B. Lutz über „Personalplanung in einer langsamer wachsenden Wirtschaft“ (LUTZ Teil A, V.) sind einige Aspekte und Daten angesprochen, die als Einstieg und Hintergrundinformation für die hier anstehende Thematik von Interesse sind.

Aus der Untersuchung des ISF von 1975 (SCHULTZ-WILD, SENGEMBERGER) läßt sich ableiten, daß Personalplanung in großen Betrieben vorhanden und meist recht gut ausgebaut ist. Im Gegensatz hierzu stehen die mittleren und kleinen Betriebe, in denen Personalplanung nur in rudimentärer Form oder eher als Ausnahmefall vorkommt. Mit gewissen, für diesen Zusammenhang jedoch unbedeutenden Abweichungen trifft der beschriebene Sachverhalt auch für die Unternehmensplanung insgesamt zu. So kann es nicht erstaunen, daß die theoretische Erörterung der Unternehmensplanung und speziell der Personalplanung vorwiegend auf die Erfahrungen in großen Unternehmen zurückgreift und Vorschläge schließlich auch diesen wieder zugute kommen. Insofern ist es auch nicht verwunderlich, daß den allgemeinen Erörterungen der Personalplanung in der einschlägigen Literatur ein eher optimistischer Grundton über Verbreitung und Wert der Personalplanung eigen ist, wie Ortmann sarkastisch anmerkt (Ortmann 1978), während die Praxis der Personalplanung insgesamt ein sehr viel schlechteres Bild abgibt.

Die geschilderte Entwicklung ist deshalb so problematisch, weil – wie die empirischen Befunde des ISF ergeben haben – eine enge Korrelation zwischen Ausbaustand der Unternehmensplanung und dem Vorhandensein von Personalplanung einerseits und Berücksichtigung von Interessen der in diesen Betrieben Beschäftigten, vor allem auch in rezessiven Phasen, andererseits besteht. Somit würde die Tendenz verstärkt, daß sich große Bereiche des Beschäftigungssystems spalten, und zwar in einen eher stabilen und einen eher instabilen Sektor. Dabei bilden in aller Regel die größeren Unternehmen den stabilen Sektor, und rezessionsbedingte oder strukturelle (Beschäftigungs-)Risiken werden auf den instabilen Sektor – überwiegend kleinere und/oder schwächere Betriebe – abgewälzt (Sengenberger 1978). Diese Tendenz kann sich auch in regionalen Disparitäten ausdrücken. Die Beschäftigung in den Zentren eines Wirtschaftsraumes stabilisiert sich und übt zusätzliche Attraktion auf Neugründungen und Erweiterungen aus, während sich die Beschäftigungsbedingungen und damit die Lebenschancen in der Peripherie zunehmend verschlechtern. Die vielzitierte „verlängerte Werkbank“ auf dem Lande, auf die bei guter Konjunktur Arbeitsaufträge ausgelagert werden, um sie bei ersten Krisenzeichen wieder zu

schließen, ist die regionale Komponente der Spaltung des Arbeitsmarktes in einen relativ stabilen Teil und in eine Flexibilitätsreserve (Buttler u.a. 1977).

Nun ist das Vorhandensein einer Planung im Unternehmen zwar nicht der ausschließlich stabilisierende Faktor, aber doch von so großer Bedeutung, daß die Ausbreitung der „Planungsmentalität“ auf Klein- und Mittelbetriebe ein Ansatzpunkt sein könnte, der angesprochenen Tendenz entgegenzuwirken².

b. Zum Begriff Personalplanung

Unter dem Begriff „Personalplanung“ wird üblicherweise zweierlei zusammengefaßt. Die Ermittlung des gegenwärtigen und zukünftigen Personalbedarfs einer Unternehmung einerseits und die Planung der zur Deckung dieses Bedarfs notwendig erscheinenden Maßnahmen bzw. – bei Minderbedarf – der zur Reduzierung des Personalbestands für richtig gehaltenen und durchsetzbaren Maßnahmen andererseits. Der Personalbedarf hängt unmittelbar mit den wirtschaftlichen Plänen des Unternehmens zusammen, aus denen er abgeleitet wird oder zumindest ableitbar ist, während die Maßnahmenplanung als Folgeplanung die vorgegebenen Plangrößen durch Programme der Qualifikation, Umsetzung, Entlassung usw. zu erreichen sucht.

Die Charakterisierung der Maßnahmen als Folgeplanung der Bedarfsermittlung bedarf allerdings zweierlei Modifikationen: Zum einen wirken die getroffenen Maßnahmen auf den zukünftigen Bedarf in qualitativer und quantitativer Hinsicht zurück. So bedeuten z.B. Weiterbildungsmaßnahmen eine qualitative Verbesserung der Personalstruktur, die in der Zukunft den Aktionsrahmen des Unternehmens erweitert; ebenso können aber ausgesprochene Entlassungen oder die Schaffung von Anreizen, das Unternehmen zu verlassen (Aufhebungsverträge), zukünftige Bedarfslücken vorprogrammieren³.

Eine andere Modifikation der Nachordnung von Maßnahmen ergibt sich aus der Tatsache, daß diese Maßnahmen direkt zum Ausgangspunkt personalpolitischer Überlegungen genommen werden können und dann auf den Bedarf und damit andere Pläne zurückwirken. Die Chancen einer solchen Personalplanung werden unter 3. näher erörtert.

Die Ermittlung des Personalbedarfs wird zuweilen als quantitative, die Planung zur Deckung des Personalbedarfs als qualitative Personalplanung bezeichnet. Allerdings ist diese Begriffsbestimmung umstritten. So schlägt z.B. das ISF – abweichend hiervon – vor, die quantitative Personalplanung durch ausschließlich quantifizierbare Kriterien zu charakterisieren, womit schriftliche Fixierung, Festlegung der Beschäftigtengruppen, für die Personalplanung betrieben wird, Festlegung der zeitlichen Reichweite der Planung gemeint sind. Als qualitative Personalplanung wird dagegen die Steuerung des innerbetrieblichen

Personaleinsatzes, z.B. durch systematische Arbeitsplatzbeschreibungen, analytische Arbeitsplatzbewertungen und Maßnahmen wie Personalbeurteilung, Nachfolge- und Karriereplanung aufgefaßt (von Behr u.a. 1976, S. 10).

Eine derartige Differenzierung ist als analytisches Instrument zur Erfassung betrieblicher Personalplanung und zur Kennzeichnung des Standes der Personalplanung nützlich. Es erscheint allerdings zweckmäßiger, die beiden Dimensionen als „formale“ und „inhaltliche“ Kennzeichen der Personalplanung zu bezeichnen. Die Verschränkung dieser beiden Dimensionen macht das folgende Raster deutlich:

qualitative Personal- planung	systematische Arbeitsplatz- beschreibung	analytische Arbeitsplatz- bewertung	Personal- beurtei- lung	Nachfolge- und Karriere- planung
quantitative Personal- planung				
schriftliche Fixierung				
Beschäftigten- gruppen				
zeitlicher Geltungs- bereich				

Füllt man gedanklich die leeren Kästchen aus, so wird zugleich deutlich, daß die formalen und inhaltlichen Aspekte nur analytisch trennbar sind und erst in der Kombination zu einer wirksamen Personalplanung führen.

Die Uneindeutigkeit im Begriff der Personalplanung, die in der Literatur wie in der Praxis gleichermaßen besteht, behindert immer wieder die Diskussion. Eine zusätzliche Charakterisierung der Personalplanung erschließt sich aus der Übertragung von Überlegungen aus der allgemeinen Planungsdiskussion. Die gemeinhin als charakteristisch angesehenen Merkmale von Planung lassen sich theoretisch auch auf die Personalplanung übertragen (Wild 1974, S. 13 f.):

- Zukunftsbezogenheit
- Intendierte Rationalität
- Gestaltungscharakter (im Gegensatz zur Prognose)
- Prozeßcharakter
- Informationsabhängigkeit.

Ferner werden in der Planungsliteratur verschiedene Phasen unterschieden, und zwar (Kretschmer 1976, S. 35 ff.):

- Problem- und Zielfindungsphase
- Datenphase
- Alternativphase
- Entscheidungsphase.

Die Frage, ob Planung die Zielformulierung mit einschließt, verweist auf die zeitliche Reichweite der Planung⁴. Eine absolute zeitliche Unterscheidung zwischen lang- und kurzfristiger Planung ist allerdings nicht sinnvoll. Es kommt vielmehr darauf an, welche Einflußgrößen als gegeben angesehen werden (müssen) und welche als variabel und insofern als Handlungsparameter betrachtet werden.

Von langfristiger Planung wird deshalb dann gesprochen, wenn alle oder ein wesentlicher Teil der Faktoren, die die jetzige Struktur bestimmen, als variabel angesehen werden (Adamowsky 1963, S. 25). Da eine Änderung der Strukturen strategischer Maßnahmen bedarf, kann man die langfristige auch als strategische Planung bezeichnen. Kurzfristig wäre demnach eine Planung, die sich im Rahmen der als gegeben angenommenen Struktur bewegt (operative Planung). Ackoff (1970, S. 4) bezeichnet eine Planung tendenziell mehr als strategisch.

- je länger der Plan befristet ist und je schwieriger er rückgängig zu machen ist;
- je mehr Funktionen beeinflußt werden;
- wenn der Plan neben Mitteln auch Ziele formuliert.

Ayres (1969, S. 126 f) bezeichnet die Erforderung alternativer Ziele und die Zielformulierung als „Politikplanung“ und ordnet sie noch der strategischen Planung über, die alternative Wege zum Ziel entwickelt. Bezieht man Zielformulierung und Zielüberprüfung auf den Maßnahmenbereich der Personalplanung, so rückt notwendigerweise das politische Element, also die interessenbezogene Auseinandersetzung um Ziele und Mittel, ins Blickfeld.

Oft werden kurzfristige Planungen überhaupt nur notwendig, weil es in der übergreifenden Planung Mängel oder Fehler gegeben hat. Insofern wäre es geradezu widersinnig, lediglich im Rahmen bestehender Strukturen zu planen, ohne sie in Frage zu stellen.

„Planung muß sich mit den Strukturen des Systems auseinandersetzen und in die Politikgestaltung einbezogen sein. Es kann zu keinen guten Ergebnissen führen, wenn lediglich Verfahrensweisen abgewandelt werden, die sich bereits als inadäquat erwiesen haben. Planungswissenschaft wird heute zu oft dazu genutzt, an sich schlechte Situationen auf effizientere Weise schlecht zu machen.“ (Bellagio Declaration on Planning, in: Jantsch 1968, S. 8 – Übers. d. Hrsg.).

Planung, so aufgefaßt, hat die Aufgabe, ein System zu entwerfen, das die

Notwendigkeit von „Feuerwehr-Aktionen“, die immer wieder aus der Unzulänglichkeit der bestehenden Struktur resultieren, erübrigts.

„Anstatt sich mit Problemen und ihrer Lösung zu befassen, sollte Planung sich mit der Gestaltung sozialer Systeme beschäftigen, um Systeme zu entwickeln, in denen die Entstehung von Problemen weniger wahrscheinlich ist. Wenn sich Planung auf die Gestaltung sozialer Systeme bezieht, wird sie nicht danach fragen, wie den gegenwärtigen Schwierigkeiten zu begegnen ist, sondern danach, was die Systeme in unerwünschte Situationen bringt. Hat man Struktur und Ursachen von Problemen identifiziert, kann man dann eher diese Probleme zu vermeiden suchen, anstatt sich ihnen immer wieder zu stellen und zu versuchen, sie zu mildern.“ (Forrester 1968, S. 239 – Übers. d. Hrsg.).

Als Konsequenz aus diesen begrifflichen Überlegungen zur Planung ergibt sich, daß auch bei Personalplanung von Planung nur gesprochen werden sollte, wenn es sich dabei um einen in gewisser Weise formalisierten Prozeß handelt. Planung ist normativ in dem Sinne, als sie eine systematische und rechtzeitige Erarbeitung von Entscheidungsmöglichkeiten und Entscheidungsnotwendigkeiten anstrebt⁵. Damit wird nicht jede Überlegung, die einer Entscheidung vorausgeht, als Planung bezeichnet.

Es ist hier anzumerken, daß diese Begriffsbestimmung die Interpretation des § 92 BetrVG möglicherweise einengt, obwohl gerade für die praktische Einflußnahme des Betriebsrats eine weite Fassung naheläge. Allerdings gibt es andere Ansatzpunkte, die der Betriebsrat wahrnehmen kann, um indirekt auf die Einführung einer Personalplanung zu dringen (s. unter 2.).

Personalplanung erfüllt nur zum Teil die in der Literatur an Planung gestellten Anforderungen und Merkmale. Dies entspricht dem Charakter der praktischen Personalplanung als Folgeplanung. Eine intensivere Ausprägung der Planung wird möglicherweise auch wegen des Konfliktpotentials umgangen, das in der Personalplanung liegt.

2. Personalplanung als abhängige Planung

Die Gründe, die Unternehmungen veranlassen, verstärkt Personalplanung zu betreiben, bewirken nicht notwendigerweise eine Verbesserung der Situation der Arbeitnehmer und der Rolle der Arbeitnehmervertretungen im Personalplanungsprozeß.

„Der gesamte Personalbereich der Unternehmung hat sich in den vergangenen Jahren stark geändert. Sowohl das Bewußtsein um stärkere Beachtung des Personalbereichs bei Entscheidungen im Unternehmen wie auch die Entwicklung praktikabler Personalstrategien haben dazu geführt, daß sich „Personalwirtschaft“ und die Personalabteilung nicht mehr primär mit verwaltender Arbeit befassen, sondern zu einem wichtigen Schwerpunkt unternehmerischer

Planung und Entscheidung geworden sind, dessen Vernachlässigung dem Gewinninteresse zuwiderlaufen würde.“ (Fehlberg, Wächter 1974, S. 128 f.)⁶.

Als Gründe für eine intensivere Personalplanung i.S. der Verfolgung des langfristigen Gewinnziels kann man folgendes exemplarisch anführen:

- Es besteht Knappheit an Arbeitskräften in bestimmten Bereichen des Arbeitsmarkts aufgrund der Abstimmungsprobleme zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem.
- Die zunehmende Kapitalausstattung drückt sich in erhöhten Investitionssummen pro Arbeitsplatz aus. Die Beschäftigung eines Arbeiters wird gleichsam „kostbarer“, und die Produktion wird anfälliger gegen Engpässe im personellen Bereich. Damit werden die auf die beschäftigten Arbeitskräfte bezogenen Maßnahmen der Personalbeschaffung, der Auslese, der Motivation und Überwachung zu einem wichtigen Bestandteil des Investitionskalküls.
- Technisch-organisatorische Umstellungen verlangen für einen Teil der Arbeitskräfte Maßnahmen der Umschulung, Weiterbildung, der Motivationsförderung usw.
- Teilweise als Reflex dieser Entwicklungen sind eine Vielzahl von tariflichen und rechtlichen Regelungen entstanden, die erhöhte Aufmerksamkeit auf den Personalbereich lenken.
- Gesellschaftliche Strömungen und Bewußtseinsprozesse in Richtung auf mehr Beteiligung am Wirtschaftsprozeß sollen durch neue Führungsformen i. S. des Gewinnzieles der Unternehmung umgeleitet werden.

Personalplanung ist ein Kind der Hochkonjunktur und der Arbeitskräfteknappheit in quantitativer und qualitativer Hinsicht. Damals erwiesen sich die auf die Arbeitnehmer bezogenen Maßnahmen der Personalbeschaffung, der Auslese, der Motivation und Qualifikation oft als Engpaß, auf den sich die Bemühungen konzentrierten. Die benötigten Arbeitnehmerzahlen im voraus schätzen und die Restriktionen im personalen Bereich in den Planungsprozeß einzubeziehen. Dagegen besteht für die Unternehmungen in geringerem Maße die wirtschaftliche Notwendigkeit, auch den Personalabbau zu planen. Die Forderung nach Personalplanung erhebt sich deshalb in diesem Fall auch primär aus Gründen des Schutzes der Arbeitnehmer vor den negativen Auswirkungen einer Rezession oder den Folgen technisch-organisatorischer Änderungen.

Die Interessen der beschäftigten Arbeitnehmer sind durch Maßnahmen des Personalabbaus wesentlich direkter und einschneidender berührt als bei Personalmaßnahmen im Zusammenhang mit Expansion. Aus diesem Grunde ist es

zunächst Aufgabe einer Personalplanung im Interesse der Arbeitnehmer, den Schutz gegen Entlassungen und Dequalifizierung auf gesetzliche und vertragliche Basis zu stellen. Je stärker dies gelingt, desto mehr müssen in Zukunft auch Personalmaßnahmen, die sich aus Betriebsgrößeneinschränkungen ergeben, von den Unternehmungen in planvoller Weise berücksichtigt werden.

Durch rechtzeitige Information über zukünftige Entwicklungen des Unternehmens und durch konsequente Ausschöpfung der betriebsverfassungsrechtlichen Regelungen lassen sich negative Auswirkungen von Planungen auf die Beschäftigung von Arbeitnehmern teilweise verhindern oder mildern. Je längerfristig die Entwicklung vorausgesagt werden kann und je detaillierter die möglichen Folgen in allen ihren Dimensionen überschaubar gemacht werden, desto größer wird der Aktionsradius für mögliche Alternativen in der Planung.

Obwohl das Betriebsverfassungsgesetz (§ 92) dem Betriebsrat keine Möglichkeit gibt, die Einführung einer Personalplanung zu erzwingen, gibt es im Gesetz eine Reihe konkreter Ansatzpunkte, die die Existenz einer Personalplanung voraussetzen oder zumindest nahelegen und so nötigenfalls durch den Betriebsrat erzwingbar machen (vgl. die §§ 93, 94, 95 Abs. 1, 96, 98, 99, 102, 106 BetrVG). Darüberhinaus kann durch Verknüpfung der Betriebsratstätigkeit mit der Mitbestimmung im Aufsichtsrat die Informationsbasis für die Personalplanung erweitert werden, was der Qualität der Personalplanung zugute kommt (Mayer 1976).

Trotz der kurz skizzierten Tendenzen zur Ausweitung der Personalplanung und trotz der Einwirkungsmöglichkeiten, die durch Gesetz dem Betriebsrat gegeben sind, bleibt die Personalplanung auf Grund der Struktur unseres Wirtschaftssystems und der herrschenden Unternehmensverfassung grundsätzlich „abhängige“ Planung, d.h. sie ist den am Gewinnziel der Unternehmung orientierten Investitions-, Absatz- und Produktionsplänen nachgeordnet.

Üblicherweise sehen die Unternehmenspraxis und die herrschende Betriebswirtschaftslehre in der Arbeit primär den Produktionsfaktor, der im Rahmen des unternehmerischen Kalküls optimal im Produktionsprozeß einzusetzen ist, um Leistungen für die am Markt geltend gemachten Bedürfnisse anzubieten und so eine angemessene Rentabilität auf das eingesetzte Kapital zu erzielen. Die Begründung hierfür ergibt sich aus klassisch-liberalen und neoliberalen Auffassungen.

Auch das Betriebsverfassungsgesetz behält durch die strikte Trennung von wirtschaftlichen Angelegenheiten, die mitbestimmungsfrei sind, und personalen und sozialen Auswirkungen von wirtschaftlichen Entscheidungen, bei denen Mitbestimmungsrechte greifen, die Grundidee des Wirtschaftssystems aufrecht und verfestigt somit den Charakter der Personalplanung als grundsätzlich abhängiger Planung.

3. Personalplanung mit eigenständigen Zielsetzungen

Es wird oft die Forderung aufgestellt, Personalplanung und Unternehmensplanung müßten „integriert“ werden. Man kann als Ergebnis des vorigen Abschnittes festhalten, daß eine solche Integration durch ausgefeilte Informationssysteme und aufeinander abgestimmte Maßnahmen durchaus möglich ist, ohne daß sich am Status der Personalplanung innerhalb der Unternehmensplanung irgendetwas ändert. Eine Integration findet dann nur auf der Mittellebene statt, die Ziele werden nicht in diese Planung einbezogen. Die folgenden thesenartigen Ausführungen wollen zur Diskussion stellen, ob nicht eine Integration auf der Zielebene erreicht werden könnte und welche organisatorischen und informatorischen Voraussetzungen dies haben müßte. Im Gegensatz zu der Integration auf Mittelebene könnte man diese Form „*aktive Integration*“ nennen⁷.

Um eine solche aktive Integration von Personalplanung und Unternehmensplanung zu verwirklichen, müßten statt des Personalbedarfs (der ja aus anderen Unternehmensplänen abgeleitet wird) die gewünschten Wirkungen der Personalplanung hinsichtlich Beschäftigung, Qualifikation, Arbeitsqualität und Partizipationsmöglichkeiten zum Ausgangspunkt der Planung gemacht und entsprechende Ziele auf Unternehmensebene zur Geltung gebracht werden. Damit würde die in der Personalplanung verkümmerte Problem- und Zielfindungsphase (vgl. 1.b)) aktiviert, und Personalplanung könnte dann den Charakter einer strategischen Planung annehmen.

Bei aktiver Integration müßten sich personal- und sozialorientierte Ziele ändernd auf die unternehmerische Zielfunktion auswirken. Zwar kann man heute als Unternehmensphilosophie solche Ziele formuliert finden, aber dabei wird oftmals nicht deutlich, ob sie auch den Interessen der Arbeitnehmer entsprechen und ob sie im konkreten Entscheidungsprozeß berücksichtigt werden.

Um die Realisationschancen einer Konzeption der aktiven Integration zu prüfen, sind zwei Aspekte zu verfolgen, nämlich einmal die Frage konkreter inhaltlicher Ansatzpunkte und zum anderen die formale Durchsetzungsmöglichkeit.

Inhaltliche Ansatzpunkte einer so verstandenen Personalplanung müßten die einzelnen Maßnahmenprogramme sein, für die Ziele so zu formulieren wären, daß sich Auswirkungen auf der politischen Ebene direkt oder indirekt ergäben.

Angenommen, es könnte durch Tarifvertrag oder Betriebsvereinbarung über die Begrenzung oder Abschaffung der differenzierten Lohnermittlung auf der Grundlage einer analytischen Arbeitsbewertung gelingen, die Anzahl der Differenzierungen und die absoluten Unterschiede in der Entlohnung zu reduzie-

ren, so hätte dies personalpolitische Bedeutung insofern, als damit nicht nur Kostenanreize für das Unternehmen wegfallen würden, Arbeitnehmer abzogruppieren⁸, vielmehr könnte dies sogar Impulse geben, das Qualifikationsniveau durch Weiterbildung zu erhöhen. Daß dies nicht utopisch ist, sondern für Teile der Beschäftigten bereits geschieht, beweisen die Strategien von Unternehmungen, in denen hochqualifiziertes Personal die wesentliche Resource darstellt und materielle Anlagen und Werkstoffe wenig ins Gewicht fallen (Beratungsfirmen, Entwicklungsabteilungen von Unternehmen mit hochkomplizierter Technologie, wie z.B. die Luft- und Raumfahrtindustrie). Hier wird versucht, die Belegschaft auch bei Reduzierung oder Wegfall bisheriger Projekte zu erhalten und so weiterzuqualifizieren, daß neue Projekte aufgegriffen, neue Märkte erschlossen werden, die wenig mit den bisherigen zu tun haben. Zwar erfolgt eine solche Planung ganz eindeutig unter kapitalorientierten Zielsetzungen, und es sind auch bereits eine Reihe spezieller Planungs- und Rechenverfahren dafür entwickelt worden⁹, aber diese Überlegungen könnten grundsätzlich auch auf andere Kategorien des Personals ausgedehnt werden. Die mehr oder weniger als fix betrachtete Lohnsumme würde zumindest teilweise als Investition betrachtet, und es würden Möglichkeiten gesucht, Leer Kosten in Nutzkosten umzuwandeln. Dies hätte Konsequenzen für die Investitions-, Absatz- und Produktionsplanung.

Ein anderer Ansatzpunkt wären die Beurteilungen (Fehlberg, Wächter 1974, S. 154 f.). Ein flexibler Arbeitseinsatz, der gerade bei weitgehender Beschäftigungsgarantie noch wichtiger wird als heute, ist nicht nur von einer breiten Grundqualifikation abhängig, sondern auch von den Möglichkeiten und der Bereitschaft zu Umsetzung und Umschulung. Dabei sind, wie bei jeder Personalentscheidung, Beurteilungsvorgänge nötig. Nun könnte man, statt das Beurteilungssystem an der Erfüllung bisheriger Leistungsanforderungen zu orientieren, mehr auf bisherige Berufserfahrung, derzeitige Motivationen und zukünftige Entwicklungswünsche des Arbeitnehmers abstellen, um von dort aus die zukünftigen Tätigkeiten und Qualifikationen zu planen. Der Slogan „Der richtige Mann an den richtigen Platz“ würde vielleicht dann etwas seines Lehrformelcharakters entkleidet. Daß diese Möglichkeit wiederum nicht utopisch ist, beweisen ja die z.T. elaborierten Systeme der Entwicklungsplanung auf höherer Management-Ebene. Die Realisierung solcher Vorstellungen für alle Arbeitnehmer könnte Auswirkungen auf die technisch-organisatorische Gestaltung der Arbeit haben, die dann von Anfang an unter Einbezug der humanen Aspekte geplant würde.

Die beispielhaft genannten Ansatzpunkte für die inhaltliche Gestaltung einer aktiven integrierten Personalplanung bedürfen einer verlässlichen Informationsbasis. In bezug auf den Istzustand benötigt man differenzierte Daten über das

Arbeitssystem, und zwar nicht nur hinsichtlich der Aufgaben und Anforderungen, sondern auch hinsichtlich der Belastungen und unter Festsetzung von Mindesttoleranzgrenzen. Ferner muß die Stellen- und Organisationsplanung nach Aufstiegs wegen und Entscheidungsspielräumen aufgegliedert werden, und schließlich benötigt man ausführliche Informationen über den einzelnen Arbeitnehmer (Kenntnisse, Fähigkeiten, Entwicklungswünsche usw.).

Bei der Prognose innerhalb der Unternehmensplanung müßte man bei einer aktiven Integration der Personalplanung wesentlich stärker auf heuristische Verfahren (z.B. Scenarios, Expertenbefragung, Delphi-Methode – Berthel 1975) zurückgreifen, da sie die Problem- und Zielbildungsphase der Planung und strategische Überlegungen wesentlich begünstigen.

Die Formulierung von Zielen der Personalplanung sollte nicht über die Köpfe der Betroffenen hinweg erfolgen. Die Festlegung von Interessenbereichen der Arbeitnehmer ist zwar in allgemeiner Form möglich und üblich¹⁰, eine konkrete Benennung und Präzisierung von wünschbaren Wirkungen ist aber immer wieder neu im Prozeß von abgestuften Mitbestimmungsprozessen auf Arbeitsplatz-, Abteilungs-, Betriebs- und Unternehmensebene notwendig. Hier stellen sich Probleme der Weiterbildung, und zwar vor allem auch in bezug auf die Einübung von Verfahrensweisen und Verhandlungsstrategien, die zur Interessenartikulation und -durchsetzung notwendig sind. Ferner ergeben sich auch neue Probleme für die Sozialforschung, die wohl nicht einfach im Stile der Meinungsforschung Informationen abfragen kann, sondern i.S. der Aktionsforschung kommunikative Formen einsetzt. Ergebnisse werden dann nicht als ein für alle mal festgestellt aufgefaßt, sondern gehen als neue Informationen wieder in den Forschungsprozeß ein und lösen Lernprozesse bei den Betroffenen aus.

Die formelle Durchsetzung der im Personalbereich formulierten Planungsziele ist stark von der faktischen Machtposition der Arbeitnehmervertretung im Betrieb und Unternehmen abhängig. Ferner erhöhen sich die Chancen, Ziele aus dem Personal- und Sozialbereich zur Geltung zu bringen entsprechend der hierarchischen Stellung des Personalressorts in der Unternehmensorganisation und entsprechend der Eigenständigkeit der Machtbasis des Arbeitsdirektors.

Die Vertretung des Personalbereichs auf Vorstandsebene, die sich nicht zuletzt durch den Einfluß des Mitbestimmungsgesetzes mehr und mehr durchsetzt, verbessert wesentlich den Informationsfluß von und zum Personalbereich und läßt grundsätzlich ein stärkeres Gewicht der Personalaspekte zu (Rehhahn 1978). Die Eigenständigkeit des Arbeitsdirektors gegenüber anderen Vorstandressorts hängt jedoch vom Modus seiner Bestellung ab (Unterschied zwischen Montan-Mitbestimmung und Mitbestimmungsgesetz!). Darüber hinaus steht und fällt das Durchsetzungsvermögen mit der persönlichen Qualifikation und der sozialen Kompetenz der Person des Arbeitsdirektors.

4. Personalplanung und gesamtwirtschaftliche Beschäftigungspolitik

Personalplanung ist nicht der Mittelpunkt des Unternehmensgeschehens und könnte es auch bei einer aktiven Integration nicht werden. Wirtschaftliche Organisationen haben den Zweck, Fremdbedarfsdeckung zu betreiben und treffen dabei auf konkurrierende Anbieter und auf eine wenig planbare Nachfrage. Die Grenzen der betrieblichen Planung lassen sich auch nicht durch eine aktive Personalplanung hinausschieben. Um jedoch die auf einzelwirtschaftlicher Ebene formulierten Beschäftigungsziele durchzusetzen, bedarf es der Unterstützung von außerhalb der Unternehmung, und zwar auf der Ebene des Bewußtseins der Bevölkerung wie auch konkreter politisch-gesetzlicher Maßnahmen.

Auf der Bewußtseinsebene müßte deutlicher werden, daß Konsumbereich und Arbeitsprozeß (Arbeitsbedingungen) eng zusammenhängen. Es müßte problematisiert werden, welchen Wert die schnelle Befriedigung differenzierter und raffinierter Konsumwünsche angesichts der dadurch im Arbeitssystem notwendig werdenden Anpassungsprozesse mit entsprechenden Beschäftigungsrisiken hat. Da die Konsumwünsche ihrerseits wieder stark der Beeinflussung durch die Unternehmungen unterliegen, könnte auch über die unternehmensinterne Einflußnahme auf Marketing und Werbung eine Änderung bezüglich der Verfestigung der Beschäftigung erreicht werden.

Auf der wirtschaftspolitischen Ebene müßten die beschäftigungspolitischen Ziele expliziter und differenzierter auf die einzelwirtschaftliche Ebene durchschlagen. Da die direkte und indirekte Abhängigkeit der Unternehmungen vom Staat heute ohnehin beträchtlich ist (Subventionen, Förderungsprogramme, Öffentliche Hand als Auftraggeber), erscheint eine Erweiterung der Einflußnahme über die bloße Mittelvergabe hinaus konsequent.

Das faktische Verhalten, zumindest der Großunternehmen, bereitet einer solchen Interventionspolitik den Boden. Denn die Langfristplanung der Großunternehmen erhöhte, indem sie stabile Verhältnisse für das einzelne Unternehmen schaffen will, tendenziell die Turbulenz des gesamten Umfeldes, und zwar in ökonomischer und politischer Hinsicht. Um dieser Turbulenz entgegenzuwirken, kommt es zur Regulierung von Märkten, zur Abhängigkeit von dauerhaften Staatszuschüssen, zur Kooperation bei der Entwicklung risikoreicher und erst langfristig kapitalrentabel nutzbarer Technologien. Dabei wird die Ideologie des Konkurrenzsystems aufrecht erhalten, ohne daß das Beschäftigungsziel gleichzeitig neben der Kapitalrentabilität berücksichtigt wird.

Das Ziel der Langfristplanung ist, stabile Verhältnisse für die taktische und operative Planung zu schaffen, und da dafür auch der Staat indirekt (Rahmenbedingungen) und direkt (Investitionsanreize, Subventionen) sorgt, wäre eine

explizite Vorgabe von Beschäftigungszielen nach Qualität und Quantität durch die staatliche Arbeitsmarktpolitik möglich und vertretbar. Zumindest müßte eine Prüfung staatlicher Investitionsvorhaben und Zuschüsse auf ihre Beschäftigungseffekte hin erfolgen, damit Prioritäten bei der Mittelvergabe festgelegt werden können. Auf diese Weise könnte eine wesentlich bessere Abstützung aktiver einzelwirtschaftlicher Beschäftigungspolitik erfolgen, als es heute der Fall ist.

- 1 So der Titel eines Aufsatzes aus dem Jahre 1963 (Schönfeld 1963).
- 2 Dieser Weg wird beschritten von Kador, Pomschlegel 1977 sowie in der Arbeit des RKW, vgl. insbes. RKW-Handbuch: Praxis der Personalplanung 1978.
- 3 Vgl. zu diesen Abhängigkeiten, die vor allem bei längerfristiger Betrachtung berücksichtigt werden müssen: Wächter 1974, S. 11 f.
- 4 Der folgende Abschnitt ist mit kleinen Änderungen meinem Buch über langfristige Personalplanung entnommen (1974 b, S. 16 ff.).
- 5 Nach Gälweiler, zitiert in Rummel 1978, S. 20.
- 6 Vgl. auch den Beitrag von Briefs 1977.
- 7 Ich folge hier dem begrifflichen Vorschlag von Penzek 1978, S. 10.
- 8 In den Tarifauseinandersetzungen im Druck- und Metallbereich im Frühjahr 1978 haben diese Fragen eine wesentliche Rolle gespielt.
- 9 Vgl. als Überblick Kropp, W.: Personalbezogenes Rechnungswesen. Grundlagen eines personalwirtschaftlichen Informationsinstrumentes: Personalinvestitionen und Personalreaktionen als Bestandteile einer entscheidungsorientierten Unternehmensrechnung, Köln 1979.
- 10 So z.B. die Arbeitsorientierte Einzelwirtschaftslehre, vgl. hierzu: WSI-Projektgruppe 1974.

*V. Burkart Lutz**

Personalplanung in einer langsamer wachsenden Wirtschaft

Gliederung:

1. Die Verbreitung betrieblicher Personalplanung bis zur Mitte der 70er Jahre und die offene Frage ihrer Bedeutung
2. Die Rezession von 1974/75: Prüfstand für betriebliche Personalplanung?
3. Nochmals: Personalplanung und Beschäftigungspolitik in der Rezession
4. Ausblick auf die kommenden Jahre: Personalwirtschaftliche Aufgaben und betriebliche Personalplanung

1. Die Verbreitung betrieblicher Personalplanung bis zur Mitte der 70er Jahre und die offene Frage ihrer Bedeutung

Seit Mitte der 60er Jahre vollzog sich in den Unternehmen der BRD eine nachhaltige Ausbreitung von Praxis und Instrumentarium betrieblicher Personalplanung.

Diese Entwicklung, die im wesentlichen dem wachsenden Interesse an Grundlagen und Techniken betrieblicher Personalplanung in der betriebswirtschaftlichen und personalwirtschaftlichen Literatur synchron lief, lässt sich für einen sehr wichtigen und großen Bereich der Volkswirtschaft, nämlich das produzierende Gewerbe, an Hand eines recht aussagekräftigen Indikators – des Vorhandenseins schriftlich fixierter Personalpläne unterschiedlicher Geltungsdauer – nachzeichnen:

Die Gegenüberstellung von Ergebnissen einer IFO-Erhebung aus dem Jahre 1965 mit der Betriebserhebung 1975 des ISF macht zunächst einmal deutlich, daß

* Der Autor ist Forschungsdirektor am Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V. Der Beitrag ist die überarbeitete und ergänzte Fassung des einführenden Referats auf dem ISF-Symposium „Personalplanung unter veränderten Wachstumsbedingungen“ in Bad Reichenhall 1978.

- mit Ausnahme der kleineren Industrie- und Handwerksbetriebe in dem hier betrachteten Jahrzehnt die Aufstellung schriftlich fixierter Personalpläne insgesamt rasch zugenommen hat;
- gleichzeitig der von den Personalplänen abgedeckte Zeitraum erheblich gestiegen ist.

Diese generelle Tendenz – Zunahme von Zahl und von Geltungsdauer der Personalpläne – setzte umso früher ein und verlief umso schneller, je größer die Belegschaftszahl eines Betriebes war.

Tabelle 1

Entwicklung quantitativer Personalpolitik (schriftlich fixierte Personalpläne) im produzierenden Gewerbe 1965 bis 1975:

a) Personalpläne insgesamt

Betriebsgrößenklassen (Zahl der Beschäftigten)	Anteil der Betriebe mit Plänen		Veränderung
	Ifo 1965 (N = 1568)	ISF 1975 (N = 859)	
unter 200	34 %	38 %	+ 4 %
200 bis unter 1000	43 %	60 %	+ 17 %
1000 bis unter 2000	45 %	78 %	+ 33 %
2000 bis unter 10000	62 %	100 %	+ 38 %
10000 und mehr	80 %	100 %	+ 20 %

b) Personalpläne mit einer Geltungsdauer von 4 und mehr Jahren

Betriebsgrößenklassen (Zahl der Beschäftigten)	Anteil der Betriebe mit Plänen		Veränderung
	Ifo 1965	ISF 1975	
unter 200	2 %	2 %	+ 0 %
200 bis unter 1000	1 %	10 %	+ 9 %
1000 bis unter 2000	7 %	27 %	+ 20 %
2000 bis unter 10000	10 %	26 %	+ 16 %
10000 und mehr	31 %	71 %	+ 40 %

Quellen:

Aus: Lutz u.a. 1977, S. 126 f.

Quelle für 1965: Ifo-Erhebung, nach Gerstenberger u.a., S. 671 ff.

Während schriftlich fixierte Personalpläne (gleich welcher Geltungsdauer) 1965 allenfalls in Großbetrieben die Regel waren, sind sie 1975 in der Mehrzahl aller Betriebe des produzierenden Gewerbes mit mehr als 200 Beschäftigten anzutreffen.

Während Pläne mit hoher Geltungsdauer 1965 nur in einem Teil der sehr großen Betriebe existierten, sind sie dort 1975 fast die Regel und auch in anderen Betrieben mit mehr als 1000 Beschäftigten schon recht häufig.

Tabelle 2
Indikatoren zur Personalplanung nach Betriebsgröße – Anteil der Betriebe mit entsprechenden Maßnahmen in %

Indikatoren	N	Betriebsgröße (von . . . bis unter . . . Beschäftigte)						(7)
		50–200	200–500	500–1000	1000–2000	2000–5000	5000 u. mehr	
<i>Schriftliche Personalpläne vorhanden</i>								
insgesamt	37,0	49,1	67,6	73,5	93,5	93,5		
für 4 Jahre und mehr	1,9	6,5	9,1	19,8	13,3	54,4		
für einzelne Beschäftigengruppen	13,3	22,1	34,1	47,4	53,0	74,1		
<i>Es werden durchgeführt:</i>								
Personalbeurteilung	32,5	46,2	67,3	73,0	85,2	83,6		
Arbeitsplatzbeschreibung	35,8	48,8	66,0	77,0	78,1	87,3		
Karriereplanung	5,2	7,5	8,1	9,9	29,3	25,6		
Nachfolgeplanung	24,6	36,0	38,9	45,4	75,6	67,8		
<i>Personalinformationen werden regelmäßig aufbereitet über:</i>								
irgende welche Tatbestände	53,7	66,0	80,5	92,4	90,3	85,5		
Betriebszugehörigkeit	49,3	57,3	72,1	84,7	81,6	85,5		
Altersaufbau	26,9	41,7	63,9	75,7	88,6	77,4		
Berufsausbildung	18,6	16,8	22,8	18,2	37,9	59,0		
früher ausgeübte Tätigkeit in diesem Unternehmen	6,6	7,4	11,9	3,8	11,4	9,6		
<i>Für Personalfragen besteht ein besonderes Gremium:</i>								
ohne Beteiligung des Betriebsrats	5,1	4,6	8,2	8,6	18,1	21,1		
mit Beteiligung des Betriebsrats	14,7	22,1	29,1	30,6	28,9	41,1		

Quelle: Lutz u.a. 1977, S. 44.

Wie zu erwarten, ist infolgedessen, wie *Tabelle 2* zeigt, auch im Jahre 1975 Personalplanung in Kleinbetrieben eher die Ausnahme, in Betrieben mittlerer Größe meist – wenngleich in eher rudimentärer Form – vorhanden und in Großbetrieben stets existent und meist auch gut ausgebaut.

An Hand der Betriebe mit 1000 bis 5000 Beschäftigten lässt sich so etwas wie ein Standardprofil betrieblicher Personalplanung zeichnen, wie es in charakteristischen Teilen der deutschen Wirtschaft in der Mitte der 70er Jahre zu beobachten war und sich, wie damals weithin angenommen wurde, sukzessive auch in kleineren Betrieben durchsetzen würde:

- Schriftliche Personalpläne sind gemäß diesem Standardprofil die Regel, jedoch ganz überwiegend mit allenfalls mittlerer zeitlicher Reichweite, allerdings recht häufig nach einzelnen Beschäftigengruppen differenziert.
- Maßnahmen wie Personalbeurteilung, Arbeitsplatzbeschreibung und Nachfolgeplanung sind weit verbreitet, während Karriereplanung selten ist.
- Das statistische Instrumentarium, das für eine differenzierte und personenbezogene Personalplanung benötigt würde, ist im allgemeinen noch nicht vorhanden: Informationen über Schul-, Aus- und Weiterbildung sowie frühere Tätigkeiten in gleichen oder anderen Unternehmen werden allenfalls in Ausnahmefällen regelmäßig aufbereitet.
- Personalplanungsausschüsse (überwiegend mit Beteiligung des Betriebsrates) sind zwar verhältnismäßig häufig, aber doch nicht in der Mehrheit der Betriebe anzutreffen.

Die Zahlen von *Tabelle 2* geben allerdings noch keinen Aufschluß darüber, was die Existenz betrieblicher Personalplanung und ihr Ausbaustand tatsächlich bedeuten – und zwar nicht nur, weil nichts über den Verbindlichkeitsgrad der Planungen bekannt ist.

Die Ausbreitung von quantitativer und qualitativer Personalplanung in den Unternehmen der Bundesrepublik erfolgte ja ganz überwiegend in einer sozialpolitischen „Schönwetterkonstellation“, die durch Vollbeschäftigung und mehr oder weniger kontinuierlich wachsende Beschäftigung zumindest all der Betriebe gekennzeichnet war, die Spitzenreiter der Entwicklung, Pioniere der Personalplanung waren. Sicherlich gibt es eine Fülle von Hinweisen darauf, welche Wirkungen sich die Betriebe in erster Linie von ihrer Personalplanung erwarteten – wobei vielfach das Interesse daran im Vordergrund stand, dank vorausschauender Ermittlung des Personalbedarfs die Effizienz von Personalbeschaffung auf teilweise extrem angespannten Arbeitsmärkten zu erhöhen. Auch spricht manches dafür, daß sich betriebliche Personalplanung vor allem in den Großbetrieben mit zunehmender „betriebszentrierter Arbeitsmarktsegmentation“ im Sinne starker Betriebsbindung erheblicher Teile der Belegschaft, Konzentration von Neueinstellungen auf „Randarbeitsplätzen“ und hoher Bedeutung betriebsspezifischer Qualifikation ausbreitete.

Doch läßt sich nicht einmal überprüfen, inwieweit durch die Einführung oder durch den Ausbau von Personalplanung die damit explizit verbundenen

Erwartungen der Betriebe erfüllt wurden. Noch weniger ist es möglich, ex post eine systematische Wirkungsanalyse der Personalplanung in der Phase ihrer raschen Ausbreitung vorzunehmen. Breiter angelegte empirische Untersuchungen aus der Zeit vor 1974, deren Befunde hierfür herangezogen werden könnten, gibt es nicht; und andere Belege ausreichender Zuverlässigkeit lassen sich heute kaum mehr herstellen oder auffinden.

2. Die Rezession von 1974/75 : Prüfstand für betriebliche Personalplanung?

Erst der Konjunktureinbruch von 1973/75 schien die Gelegenheit zu bieten, auf quasi experimentelle Weise zu ermitteln, ob die Einführung betrieblicher Personalplanung Charakter und Inhalt betrieblicher Personalpolitik verändert hat und ob die in den Jahren zuvor weithin an die beschäftigungs- und sozialpolitischen Wirkungen von betrieblicher Personalplanung geknüpften Erwartungen realistisch waren oder nicht. Hierzu müßte es ja, so sollte man meinen, ausreichen, Betriebe mit und ohne Personalplanung einander gegenüberzustellen, um zu prüfen, ob sich in ihrer Reaktion auf den Konjunktureinbruch nennenswerte Differenzen zeigen.

Tabelle 3
Personalplanung und Personalentwicklung in der Rezession

Durchschnittliche Beschäftigtenzahl (1973 und 1974 =
Jahresdurchschnitt, 1975 = Jahresmitte)

Jahr	N 1975	Betriebe ohne jegliche Personalplanung (492)	Sonstige Betriebe (1095)	Betriebe mit maximal ¹ ausgebauter Personalplanung (32)
1973	158,8	311,8	2203,6	
1974	150,9	303,0	2207,8	
1975	147,3	300,0	2179,2	

¹ Definiert durch: Personalpläne mit einer Geltungsdauer von 4 und mehr Jahren; Durchführung von Personalbeurteilung, Stellenbeschreibung und Nachfolgeplanung für mindestens eine Beschäftigtengruppe.

Quelle: Lutz u.a. 1979, S. 97.

Das Bild, das sich hierbei ergibt, ist auf den ersten Blick durchaus konsistent: Betriebe ohne jegliche Personalplanung haben, betrachtet man die Belegschaftsentwicklung 1973 bis 1975, ihr Personal sehr viel nachhaltiger und

schneller abgebaut als Betriebe, in denen irgendeine Form von Personalplanung bestand; und innerhalb dieser Gruppe von planenden Betrieben war wiederum der Personalabbau dort besonders gering und erfolgte besonders langsam, wo Personalplanung besonders gut ausgebaut war.

Geht man von der durchschnittlichen Belegschaft des Jahres 1973 aus, so betrug der Personalabbau bei den Betrieben ohne Personalplanung 1973/74 rund 5 % und 1973/75 über 7 %, wohingegen Betriebe mit maximal ausgebauter Personalplanung ihren Belegschaftsstand zunächst sogar leicht erhöht und insgesamt – 1973/75 – nur um gut 1 % vermindert haben. In der großen Gruppe von Betrieben, die Personalplanung in mehr oder minder rudimentärer Form betreiben, verlief der Personalabbau (1973/74 = – 3 %; 1973/75 = – 4 %) deutlich langsamer als in Betrieben ohne jegliche Personalplanung, jedoch deutlich schneller als in Betrieben mit maximal ausgebauter Personalplanung.

Den offenkundigen Differenzen der Personalentwicklung entspricht, daß Betriebe mit Personalplanung auf den rezessionsbedingten Rückgang an Aufträgen bzw. Absatzmöglichkeiten weniger mit Entlassungen und sehr viel häufiger mit solchen Maßnahmen reagierten, die Personalabbau ohne Kündigung ermöglichen, allerdings in der Regel nicht sofort, sondern erst nach einer mehr oder minder langen Übergangszeit wirksam werden. Es verlohnt sich, diese Reaktion etwas näher zu betrachten (*Tabelle 4*).

Besonders eng mit Personalplanung verbunden sind vor allem fünf Maßnahmen, von denen vier darauf abzielen, die Belegschaft des Betriebs in einer Weise zu reduzieren, die möglichst wenig mit den Interessen von Belegschaftsmitgliedern in Konflikt steht, nämlich Einstellungssperre, vorzeitige Pensionierung, Aufhebungsverträge und – Maßnahmen der vorgenannten Art im Regelfalle übergreifend – die Aufstellung eines Sozialplans. Hinzu kommt eine insgesamt seltene und praktisch nur in Betrieben mit Personalplanung vorzufindende Form der Arbeitszeitanpassung, nämlich die Durchführung von betrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen in Zeiten von Auftrags- bzw. Produktionsrückgängen.

Die durchschnittliche Häufigkeit dieser fünf Maßnahmen in Betrieben ohne jegliche Personalplanung liegt nur bei 10 %, in Betrieben mit maximal ausgebauter Personalplanung hingegen bei 30 %. Bemerkenswert ist im übrigen, daß die Häufigkeit, mit der solche Maßnahmen durchgeführt werden, zwischen Betrieben ohne jegliche Personalplanung und dem Gros der Betriebe mit mehr oder minder rudimentärer Personalplanung nur wenig, zwischen letzteren und Betrieben mit maximal ausgebauter Personalplanung jedoch sehr stark differiert: Offensichtlich bedarf es zu ihrer Durchführung bestimmter Voraussetzungen, die ganz überwiegend nur in Betrieben mit gut entwickelter Personalplanung anzutreffen sind.

Tabelle 4
Personalplanung und Beschäftigungspolitik in der Rezession

Häufigkeit charakteristischer Anpassungsmaßnahmen (in Prozent der Betriebe, die irgendwelche Maßnahmen durchgeführt haben)

Maßnahmen	N	Betriebe ohne jegliche Personalplanung (385)	Sonstige Betriebe (921)	Betriebe mit max. ausgebauter Personalplanung ¹ (27)
Reduzierung von Überstunden	%	78,7	84,6	77,8
Abbau von Sonder-schichten	13,2	14,1	11,1	
Kurzarbeit	33,8	36,9	31,8	
Entlassungen	62,3	60,4	55,6	
Durchschnitt der 4 Maßnahmen	47,0	49,0	44,0	
Reduzierung von Fremdaufträgen weniger Leiharbeitskräfte	6,8 11,4	13,6 14,2	14,8 18,5	
Durchschnitt der 2 Maßnahmen	9,1	13,9	16,6	
Vorzeitige Pensionierung Einstellungssperre	7,8 35,8	12,3 44,7	44,4 63,0	
Überbrückung durch eigene Weiterbildung Aufhebungsverträge	0,3 2,9	3,7 5,4	7,4 25,9	
Sozialplan	2,6	5,4	11,1	
Durchschnitt der 5 Maßnahmen	9,9	14,3	30,4	
(keine dieser Maßnahmen durchgeführt)	(27,8)	(18,9)	(18,5)	

1 Vgl. Anmerkung zu Tabelle 3

Quelle: Lutz u.a. 1979, S. 94.

Gleichlaufend mit anderen Untersuchungen, wie z. B. der von Scholl und Blumscheid (vgl. Scholl und Blumscheid 1979), aus deren Ergebnissen an anderer Stelle (vgl. den Beitrag von SCHOLL in diesem Band) berichtet wird, zeigt sich ein enger Zusammenhang zwischen dem Vorhandensein von Personalplanung einerseits und betrieblichen Reaktionsweisen auf vorübergehend oder dauerhaft geminderte Absatzchancen andererseits, die mit den Interessen der

Beschäftigten besser vereinbar sind als die bisher bzw. in Betrieben ohne Personalplanung heute noch vorherrschende Praxis von Entlassungen.

Damit ist nun allerdings noch keineswegs gesagt, daß, entsprechend den an die Einführung betrieblicher Personalplanung geknüpften Erwartungen, zwischen dieser und den beschäftigungspolitischen Reaktionen der Betriebe in der Rezession eine unmittelbare und ursächliche Beziehung bestünde – wie dies zum Teil in der neueren Literatur (so z.B. in sehr charakteristischer Weise bei Scholl und Blumscheid 1979) behauptet wird. Eine solche These ließe sich ja nur unter zwei Bedingungen vertreten:

- Zum einen muß die Frage, ob Personalplanung an sich eine höher entwickelte, effizientere, fortschrittlichere Form betrieblicher Personalpolitik bedeutet oder lediglich ein Instrument, das mit verschiedenen Inhalten und strategischen Orientierungen betrieblicher Personalpolitik kompatibel ist, eindeutig im Sinne der ersten Formulierung beantwortbar sein;
- zum anderen muß sich empirisch-statistisch zeigen lassen, daß Betriebe trotz gleichartiger Interessenlage und gleichem beschäftigungspolitischen Handlungspotential unterschiedlich reagieren, je nachdem ob sie über ein ausgebautes System der Personalplanung verfügen oder nicht.

Ob die Rezession von 1973/75 den bisher fehlenden Test für die reale Bedeutung betrieblicher Personalplanung lieferte oder nicht, läßt sich erst dann überprüfen, wenn man sich nicht bloß auf die Beziehung zwischen Personalplanung und beschäftigungspolitischem Verhalten in der Rezession beschränkt, sondern auch den diese Beziehung umgreifenden Zusammenhang von betrieblichen Bedingungen und betrieblicher Politik betrachtet.

3. Nochmals: Personalplanung und Beschäftigungspolitik in der Rezession

Eine solche umfassendere Überprüfung der Rolle betrieblicher Personalplanung für die betriebliche Politik in der Rezession ist in bestimmten, materialbedingten Grenzen möglich mit Hilfe einer statistischen Analyse der Daten aus der Betriebserhebung 1975, die allerdings hier nur in Andeutungen dargestellt sei. Diese Analyse macht folgendes deutlich:

Zwischen dem Entwicklungsniveau der Unternehmensplanung – repräsentiert durch Teilplanungen für Investitionen, Produktion, Absatz und Forschung – auf der einen Seite und dem Ausbaustand des Personalwesens – hier indiziert durch: die Existenz eines Personalplanungsausschusses, die Durchführung von betrieblicher Weiterbildung, die Festlegung der Lehrlingszahl nach längerfristigen

gen Bedarfsanalysen und die Führung einer reichhaltigen Personalstatistik – bestehen sehr enge wechselseitige Zusammenhänge:

Tabelle 5

Entwicklungsgrad der Unternehmensplanung und Ausbaustand des Personalwesens (r nach Bravais-Pearson: N = 57 Typen, nach Besetzung und Streuung der Variablen gewichtet)

Ausbauindikatoren des Personalwesens	Entwicklungsgrad der Planung von:					
	Investi- tionen	Produk- tion	Ab- satz	Per- sonal	Fors- chung	Ins- gesamt
Personalplanungsausschuß vorhanden	+ .74	+ .68	+ .74	+ .55	+ .60	+ .66
Durchführung von Weiterbildung	+ .78	+ .61	+ .75	+ .61	+ .67	+ .68
Lehrlingszahlen nach längerfristigen Bedarfsanalysen	+ .60	+ .54	+ .63	+ .46	+ .64	+ .70
Aufbereitung von viel Personalinformation	+ .76	+ .64	+ .76	+ .57	+ .78	+ .70
Insgesamt	+ .72	+ .62	+ .72	+ .55	+ .67	+ .66

Quelle: Lutz u.a. 1979, S. 48.

Bemerkenswert ist im übrigen, daß Existenz und Reichweite von Personalplänen weniger eng mit den aufgeführten Indikatoren zum Ausbaustand des Personalwesens korrelieren, als dies bei allen anderen Planungsarten der Fall ist. Auf die sich hierin ausdrückende besondere Stellung von Personalplanung ist noch näher einzugehen.

Zunächst ist jedoch darauf hinzuweisen, daß sich in dem Bild von *Tabelle 5* ein generellerer Sachverhalt ausdrückt, daß es nämlich eine verhältnismäßig kleine Zahl von Betrieben gibt, die sich sowohl durch entwickelte Unternehmensplanung wie durch ausgebautes Personalwesen charakterisieren und die sich hierdurch sowie durch eine ganze Reihe anderer Merkmale von der Mehrzahl der Betriebe absetzen. Diese Betriebe, die in einem anderen Beitrag (LUTZ, Teil B, II.) als „planende“ bezeichnet und ausführlicher analysiert werden, sind insbesondere sehr viel größer als die anderen Betriebe; unter ihnen befinden sich sehr viel mehr Kapitalgesellschaften sowie Industriebetriebe mit überdurchschnittlich kapitalintensiver Fertigung.

Betriebliche Personalplanung hängt nun selbst sehr eng mit diesem Sachverhalt zusammen: Betriebe mit entwickelter (also vor allem auch längere Zeiträume umgreifender) Planung von Investition, Absatz usf. und mit ausgebau-

tem betrieblichen Personalwesen verfügen in aller Regel auch über betriebliche Personalplanung quantitativer und qualitativer Art. Hervorzuheben ist freilich in Tabelle 6 komplementär zu einem wichtigen Befund der *Tabelle 5*, daß die Beziehung von Personalplanung zum Entwicklungsstand der Unternehmensplanung deutlich enger ist als zum Ausbaugrad des Personalwesens.

Tabelle 6

Zusammenhang zwischen Zugehörigkeit eines Betriebes zu einem Typus betrieblicher Personalplanung

und	(Varianzanalyse)	
<i>a) Entwicklungsgrad der Unternehmensplanung</i>	$\frac{V_{\text{zwischen}}}{V_{\text{gesamt}}}$	$\frac{V_{\text{zwischen}}}{V_{\text{ninnerhalb}}}$
Investition	0,36	0,56
Produktion	0,30	0,44
Absatz	0,37	0,60
Forschung	0,25	0,33
<i>b) Ausbauindikatoren des Personalwesens</i>		
Personalplanungsausschuß vorhanden	0,18	0,23
Durchführung von Weiterbildung	0,21	0,27
Festlegung der Lehrlingszahlen nach längerfristigen Bedarfsanalysen	0,14	0,17
Aufbereitung von viel Personalinformation	0,18	0,22

Quelle: Lutz u.a. 1979, S. 56.

Auf dem Hintergrund dieses Bildes läßt sich nun auch bestimmen, welchen – offensichtlich eher geringen – Einfluß betriebliche Personalplanung auf die beschäftigungspolitische Reaktion der Betriebe im Konjunkturabschwung hatte: Die Häufigkeit, mit der besonders charakteristische und an sich besonders eng mit Personalplanung verbundene Anpassungsmaßnahmen – Aufhebungsverträge, vorzeitige Pensionierung, Einstellungsquote und Überbrückung durch eigene Weiterbildung – durchgeführt werden, korreliert (vgl. Tabelle 7) am engsten mit dem Ausbaustand des betrieblichen Personalwesens und etwas weniger eng, aber immer noch im Bereich hoher Signifikanz, mit dem Entwicklungsgrad der Unternehmensplanung (ohne Personalplanung); der Entwicklungsgrad quantitativer Personalplanung (qualitative Personalplanung konnte bei dieser Analyse nicht berücksichtigt werden) steht hingegen mit der Häufigkeit der ausgewählten Maßnahmen nur in einer eher lockeren Beziehung.

Der auf den ersten Blick so überzeugende Zusammenhang von Personalplanung und beschäftigungspolitischer Reaktion der Betriebe in der Absatzkrise drückt also keine Kausalbeziehung aus; beides ist vielmehr mehr oder minder selbstverständliche Konsequenz des hohen Entwicklungsstandes von

Tabelle 7

Der Einfluß von Unternehmensplanung, Ausbaustand des Personalwesens und quantitativer Personalplanung auf die Häufigkeit beschäftigungspolitischer Maßnahmen in der Rezession

(r nach Bravais-Pearson; N = 57 Typen, nach Besetzung und Streuung der Variablen gewichtet)

	Aufhe- bungs- verträge	Vorzeit- pensi- nierung	Einstel- lungs- sperre	Weiterbil- dung zur Überbrük- kung	Maßnahmehäufigkeit	Durchschnitt vier Maß- nahmen
Ausbaustand des Personalwesens (Mittel v. vier Indikatoren)	+. 55	+. 69	+. 45	+. 50	+. 55	
Entwicklungsgrad der Unternehmensplanung (Mittel v. vier Planungsarten ohne Personalplanung)	+. 48	+. 70	+. 42	+. 36	+. 49	
Entwicklungsgrad quantitativer Personalplanung	+. 32	+. 55	+. 14	+. 29	+. 32	

Quelle: Lutz u.a. 1979, S. 106.

Unternehmensplanung und Personalwesen: Betriebe, die Investitionen, Produktion, Absatz usf. planen und ein ausgebautes Personalmanagement besitzen, reagierten in der Krise weitaus häufiger als andere Betriebe in der skizzierten Weise; bestimmte Anpassungsmaßnahmen sind sogar praktisch nur in Betrieben dieser Art anzutreffen. Dies hat aber nur wenig damit zu tun, ob im betreffenden Betrieb nun eine ausgebaute Personalplanung existiert (was meist der Fall ist) oder nicht (was keineswegs ausgeschlossen ist).

Diese Feststellungen, deren detaillierte statistische Begründung hier allenfalls angedeutet werden konnte (während im übrigen auf Lutz u.a. 1979 verwiesen sei), sind in mehrfacher Hinsicht von Bedeutung:

Zunächst einmal verbieten sie die in der bisherigen Diskussion weithin vorherrschenden pauschalen Urteile über Personalplanung: Sie begründen weder die These, daß sich Personalplanung in der Rezession als eine reine Schönwetterangelegenheit erwiesen hätte, von der man, wenn es ernst würde, keinerlei Vorteile für Betrieb und/oder Belegschaft erwarten dürfte; noch rechtfertigen sie das bisherige Vertrauen darauf, daß ein weiterer Ausbau und eine weitere Verbreitung von Personalplanung per se eine bessere Bewältigung der anstehenden Probleme der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik erlauben würden.

Weiterhin verweisen die oben skizzierten Analysen auf ein Dilemma, in das die gewerkschaftliche Praxis und Politik zur betrieblichen Personalplanung offensichtlich geraten ist (und auf das auch in der Diskussion auf dem Reichenhaller Symposium mehrfach hingewiesen wurde). Dieses Dilemma resultiert daraus, daß einerseits ein in der gewerkschaftspolitischen Diskussion ganz unbestrittenes hohes Interesse daran besteht, über Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte stärkeren Einfluß der Arbeitnehmervertretung auf Inhalte, Orientierungen und Effekte betrieblicher Personal- und Beschäftigungspolitik zu sichern, daß jedoch andererseits der Gesetzgeber anlässlich der Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes im Jahre 1972 als Ansatzpunkt hierfür vor allem die betriebliche Personalplanung angeboten hat. Wird dieses Angebot von der Arbeitnehmerseite genutzt, so besteht die Gefahr, daß die Betriebsräte in den bloßen technischen Vollzug personalpolitischer Optionen eingebunden werden, auf die sie selbst keinen Einfluß hatten; lehnt man das Angebot ab, so verschenkt man zwar begrenzte, aber doch reale Mitwirkungsrechte und damit Wirkungsmöglichkeiten. Dieses Dilemma schlägt bis in die Perzeption von Personalplanung in den meisten gewerkschaftlichen Stellungnahmen durch, wo mehr oder minder selbstverständlich der begrenzte, bloß instrumentelle, aber eben mitwirkungsfähige Sachverhalt der Personalplanung mit dem sehr viel umfassenderen, für die Realisierung organisierter Arbeitnehmerinteressen zentralen Sachverhalt vorausschauender rationaler Personalpolitik gleichgesetzt wird.

Schließlich machen die aufgeführten Zusammenhänge deutlich, daß sich Zukunftsperspektiven und zukünftige Möglichkeiten wie Risiken und Grenzen betrieblicher Personalplanung nur auf dem Hintergrund jeweils spezifischer personalwirtschaftlicher Aufgabenstellungen und Problemlagen beurteilen lassen, wie sie für die absehbare Zukunft zu erwarten sind.

4. Ausblick auf die kommenden Jahre: Personalwirtschaftliche Aufgaben und betriebliche Personalplanung

Verbreitung und Ausbau betrieblicher Personalplanung in den 60er und frühen 70er Jahren entsprachen offensichtlich überwiegend der Aufgabe der Ermittlung und Deckung des betrieblichen Personalbedarfs in Funktion der Absatz- und Produktionsentwicklung (was dann auch die enge Beziehung zu den sonstigen Unternehmensplanungen und die oftmals diesen zu- und nachgeordnete Stellung der Personalplanung erklärt). Diese Aufgabe hat – abgesehen von bestimmten Qualifikationen mit zeitlich befristetem Engpaßcharakter – seit Mitte der 70er Jahre sicherlich an Bedeutung verloren; und die Arbeitsmarkt-

konstellationen, auf die dies zurückzuführen ist, werden im wesentlichen noch für mindestens ein knappes Jahrzehnt Geltung behalten.

Aus den heute absehbaren möglichen Entwicklungsperspektiven der Wirtschaft der Bundesrepublik lassen sich – neben der unverändert aktuellen Aufgabe der Rationalisierung, die sich nunmehr vor allem in den stark personalintensiven Bereichen außerhalb der unmittelbaren Fertigung stellt – nunmehr drei neue personalwirtschaftliche Aufgaben als denkbare, für die Zukunft von Personalplanung relevante Entwicklungsimpulse betrieblicher Personalpolitik ableiten:

(a) In der Rezession hat sich für große Bereiche der Wirtschaft in der Bundesrepublik erstmals eine gewisse Tendenz zur Spaltung in einen eher stabilen und einen eher instabilen Sektor abgezeichnet. Die – in aller Regel größeren, kapitalstärkeren und über größere Marktmacht verfügenden – Betriebe des stabilen Sektors haben mehr oder minder erfolgreich die rezessionsbedingten oder sich dauerhaft durchsetzenden Risiken auf andere, ganz überwiegend kleinere und/oder schwächere Betriebe abgewälzt; diese Unternehmen und ihre Beschäftigten mußten somit ein überproportionales Maß an Unsicherheit und Rezessionslasten auf sich nehmen.

Erfahrungen aus anderen Industrieländern zeigen, daß es keineswegs unwahrscheinlich ist, daß sich diese Tendenz auch in Zukunft weiter fortsetzt, d.h. daß sich in der Wirtschaft der Bundesrepublik so etwas wie (fast immer großbetriebliche) Inseln relativer Stabilität in einem Umfeld erhöhter Instabilität herausbilden (vgl. Sengenberger 1978a).

Innerhalb dieser Inseln wird sich dann mehr oder minder selbstverständlich eine langfristig geplante Personalwirtschaft durchsetzen bzw. verfestigen, während außerhalb kaum die notwendigen Voraussetzungen dafür gegeben sein werden, mittel- oder gar langfristig den Personalbedarf zu ermitteln, die Personalentwicklung zu planen, usf.

Personalplanung könnte dann so eine Art von „Wohlstandssymbol“ oder Privileg für Betriebe (und deren Belegschaften) werden, die es verstanden haben, ihre Position auch in einer Periode erhöhter Turbulenzen zu verteidigen oder weiter zu konsolidieren.

(b) Unter allen realistisch absehbaren makroökonomischen Bedingungskonstellationen einer mittelfristigen Zukunft wird der durchschnittliche Betrieb (des produzierenden wie des Dienstleistungen erbringenden Sektors) einem wachsenden Zwang zu technisch-organisatorischen Umstellungen unterliegen, während sich gleichzeitig die Schwierigkeit erhöht, solche Umstellungen personalwirtschaftlich zu bewältigen (nicht zuletzt deshalb, weil in den meisten Betrieben das sehr wichtige Elastizitätspotential entfällt, das bisher in mehr oder minder kontinuierlicher Belegschaftsexpansion lag).

Die in der Vergangenheit entwickelten und erprobten Instrumente betrieblicher Personalplanung sind nur zum kleineren Teil, wenn überhaupt, dazu geeignet, die personalwirtschaftliche Bewältigung tiefgreifender technisch-organisatorischer Umstellungen – d.h. vor allem die Realisierung der mit ihnen verbundenen Umsetzungen zwischen Arbeitsplätzen mit recht verschiedenen Anforderungen und Arbeitsbedingungen – zu erleichtern. Dies würde einerseits sicherlich eine sehr viel engere Verzahnung der Personalplanung mit der Alltagspraxis von Personaleinsatz und Personaldisposition erfordern, andererseits voraussetzen, daß die betrieblichen Personalplanungen auf sehr viel systematischere Weise als bisher auch die Gesamtheit der betrieblichen Entlohnungs-, Einstellungs-, Ausbildungs- und Beförderungspolitiken usw. miteinbeziehen.

(c) Praktisch alle einigermaßen realistischen Entwicklungsszenarien von Welt- und Binnenwirtschaft lassen erwarten, daß Betriebe, die nicht über sehr hohe Marktmacht verfügen, mit wesentlich größerer Turbulenz sowohl auf den Absatzmärkten ihrer Produkte wie auf den Beschaffungsmärkten ihrer Produktionsfaktoren rechnen müssen. Das betriebliche Überleben wird damit weit stärker als bisher von flexibler Reaktionsfähigkeit abhängen – während andererseits eine seit Jahrzehnten in allen Industrieländern andauernde Entwicklung zu einer zunehmenden Stabilität des Arbeitsverhältnisses bzw. zu zunehmendem Fixkostencharakter des Produktionsfaktors Arbeitskraft geführt hat.

Dies konfrontiert die Betriebe mit dem Zwang, flexibleren Einsatz immer größerer Teile ihrer Arbeitskräfte sicherzustellen, deren innerbetriebliche Mobilitätsfähigkeit Voraussetzung für die Reaktionsfähigkeit der Betriebe auf veränderte Außenbedingungen wird.

Es ist im Moment schwer absehbar, inwieweit diese Aufgabe überhaupt durch einen weiteren Ausbau des Instrumentariums betrieblicher Personalplanung erleichtert werden kann; vermutlich wird das Schwergewicht betrieblicher Maßnahmen zur Vergrößerung des Elastizitätsgrades beim Arbeitseinsatz eher auf arbeitsorganisatorischem und qualifikatorischem Gebiet zu liegen haben, – was allerdings wiederum die Entwicklung neuer Formen planender Personalwirtschaft nicht ausschließt.

*VI. Mira Maase, Rainer Schultz-Wild**

Betriebliche Beschäftigungspolitik und technisch-organisatorische Veränderungen

Gliederung:

1. *Interessenausgleich durch Personalplanung – eine Illusion?*
2. *Bei schlechenden Rationalisierungen – Personalplanung nur am Rande*
3. *Mechanismen beschäftigungspolitischer Durchsetzung von Rationalisierungseffekten*
4. *Rationalisierungsfolgen – eine Herausforderung an die betriebliche Personalplanung?*

1. Interessenausgleich durch Personalplanung – eine Illusion?

Die Verankerung von Mitspracherechten der Betriebsräte bei der Personalplanung im Betriebsverfassungsgesetz von 1972 sowie ein Teil der seither zahlreich erschienenen Publikationen zu diesem Thema haben „einen Erwartungshorizont erzeugt, den man streckenweise nur als euphorisch bezeichnen kann“ (Rehhahn 1978, S. 214).

Durch zunehmende Einführung, Verbreitung und Anwendung betrieblicher Personalplanung erhoffte man sich:

- eine bessere Bewältigung arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Probleme,
- einen Beitrag zur Sicherung von Arbeitsplätzen und zur Vermeidung von Arbeitsmarktungleichgewichten,
- eine planvollere Steuerung des technisch-organisatorischen Wandels unter ausgleichender Berücksichtigung von Arbeitnehmer- wie Unternehmerinteressen,
- eine optimale Entfaltung und Motivation der Arbeitnehmer usw.

* Die Autoren sind wissenschaftliche Mitarbeiter des Instituts für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.. Der Beitrag erschien zuerst in der RKW-Zeitschrift Rationalisierung Nr. 2, 1979.

Insgesamt sollte nach diesen Vorstellungen Personalplanung nicht nur zu einer besseren Lösung oder zur Verminderung auftretender Interessenkonflikte – etwa bei der Durchsetzung technischer Neuerungen – führen, sondern „einen wichtigen Beitrag zur Überwindung von Interessengegensätzen und Spannungen in unserer Leistungsgesellschaft erbringen“ (Sozialpolitische Gesprächsrunde 1972, S. 186).

Tatsächlich hat betriebliche Personalplanung offensichtlich im letzten Jahrzehnt zunehmende Verbreitung in der gewerblichen Wirtschaft der Bundesrepublik gefunden und zumindest in größeren Unternehmen scheint sie inzwischen zum Standardinstrumentarium der Unternehmenspolitik zu gehören (Lutz u.a. 1977; Lutz u.a. 1979). Allerdings ist Personalplanung seit der Rezession von 1974 in vielen Betrieben „als ein zweischneidiges Schwert erlebt worden: nicht nur als Mittel des Interessenausgleichs – sondern als ein Instrument einer strikt kapitalorientierten Geschäftspolitik“ (Rehhahn 1978, S. 214), durch die etwa Personalabbau in erheblichem Umfang durchgeführt worden ist (Schultz-Wild 1978b). Und trotz des gegenüber früher deutlich höheren Verbreitungsgrads betrieblicher Personalplanung bestehen in der Bundesrepublik seit Mitte der 70er Jahre Arbeitsmarktprobleme in einem lange Zeit kaum noch für möglich gehaltenen Ausmaß, so vor allem – aber nicht nur – die seit 1975 jahrelang anhaltende Arbeitslosigkeit von rund einer Million Personen im Jahresdurchschnitt.

Skepsis und Ernüchterung gegenüber der erwarteten Problemlösungs- und Interessenausgleichsfunktion betrieblicher Personalplanung nehmen daher in jüngster Zeit zu. Dagegen könnte man wiederum argumentieren, daß einerseits wegen der mangelnden Vorhersehbarkeit des wirtschaftlichen Abschwungs Personalplanung als Instrument des Interessenausgleichs in der Rezession kaum greifen konnte und daß andererseits durch Personalplanung – zumindest dort, wo diese mit einer effektiven Interessenpolitik der Arbeitnehmerseite einherging – Schlimmeres verhütet worden sei.¹

Auf diesem Hintergrund soll hier eine spezifische und aktuelle Problemstellung aufgegriffen werden, nämlich die Frage nach der Bedeutung und der erwarteten Interessenausgleichsfunktion der betrieblichen Personalplanung bei bestimmten Prozessen technisch-organisatorischer Veränderungen und Rationalisierung im Betrieb. Im Unterschied zu konjunkturrellen Absatzschwankungen handelt es sich dabei um *geplante* Umstellungen im betrieblichen Produktionsprozeß, und man könnte daher erwarten, daß nicht nur deren technisch-ökonomischen Aspekte in verschiedene Teile der Unternehmensplanung (Investitions-, Kosten-, Bau-, Fertigungsplanung etc.) eingehen, sondern daß auch die damit verbundenen personellen Veränderungen und Konsequenzen frühzeitig im betrieblichen Planungsprozeß in einer entsprechenden Personalplanung ihren

Niederschlag finden. Wir interessieren uns hier nicht für mehr oder weniger einmalige, spektakuläre und umfassende technisch-organisatorische Umwälzungen, wie sie etwa in jüngster Zeit bei der Einführung neuer Satzverfahren in der Druckindustrie erhebliche Bedeutung hatten, sondern wir greifen die eher alltäglichen Prozesse begrenzter technisch-organisatorischer Veränderungen im betrieblichen Produktionsapparat auf, die sicherlich in vielen Bereichen – wie etwa im Maschinenbau und in anderen Teilen der Metallindustrie – die dominante Form des „technischen Fortschritts“ darstellen. Dabei geht es meist um „Veränderungen von Fertigungstechnik und Arbeitsorganisation, in denen sich vorhandene technisch-organisatorische Kenntnisse und Möglichkeiten mit partiellen Neuerungen zu speziellen Problemlösungen verbinden. Diese Veränderungen erscheinen oft als begrenzte Umstellungen bekannter Art“ (Kern, Schauer 1978, S. 273). Aufgrund ihres wenig spektakulären Charakters werden sie zutreffend auch als „schleichende Rationalisierungen“ bezeichnet (ebenda).

Wir fragen danach, welche Bedeutung betriebliche Personalplanung bei dieser Form des technisch-organisatorischen Wandels hat, welches die typischen Muster betrieblichen Vorgehens bei der Steuerung der personellen Anpassungsprozesse sind und inwieweit dabei Personalplanung die ihr zugesetzte Funktion des Interessenausgleichs wahrnimmt bzw. wahrnehmen kann.

2. Bei schleichenden Rationalisierungen – Personalplanung nur am Rande

Unsere These ist, daß der betrieblichen Personalplanung bei der Steuerung und Regelung solcher geplanter technisch-organisatorischer Veränderungen, die als schleichende Rationalisierungsprozesse bezeichnet werden können, nur eine marginale Bedeutung zukommt. Dahinter steht folgende Begründung: Zum einen wäre eine erhebliche Bedeutung betrieblicher Personalplanung im Prozeßablauf sowie eine – gerade zur Wahrnehmung der Interessenausgleichsfunktion immer wieder geforderte – Einschaltung zentraler und leitender betrieblicher Instanzen in den Entscheidungsprozeß nur dann zu erwarten, wenn der Betrieb mit gravierenden beschäftigungspolitischen Folgeproblemen und/oder Konflikten zu rechnen hätte. Zum anderen werden aber solche Probleme deshalb vielfach nicht zu befürchten sein, weil die Betriebe über effektive Mechanismen zur Gewährleistung eines weitgehend reibungslosen Personalanpassungsprozesses verfügen. Anders ausgedrückt: Die bei schleichenden Rationalisierungsprozessen entstehenden Anpassungserfordernisse im personellen Bereich sind so dimensioniert, daß die Einschaltung zentraler personalpolitischer Instanzen des Betriebes und eine vorausschauende Berücksichtigung der zu erwartenden Veränderungen in der Personalplanung kaum erforderlich werden. Durch die

schrittweise, sich über längere Zeiträume hinziehende Einführung technisch-organisatorischer Veränderungen wird verhindert, daß der damit verbundene Personalanpassungsprozeß zum Planungsfall wird; in der Regel reichen die ohnehin notwendigen – auf unterer Ebene im Betrieb gesteuerten – Flexibilitäten im Arbeitskräfteeinsatz aus, um die entstehenden Anpassungserfordernisse zu bewältigen.

Dabei soll hier offenbleiben, inwieweit ein solches Vorgehen aus einer bewußt verfolgten Politik der Problemreduzierung und Konfliktvermeidung (Weltz 1976) gegenüber der Arbeitnehmerseite resultiert oder sich bei den hier interessierenden technisch-organisatorischen Veränderungen eher „naturwüchsig“ in der betrieblichen Praxis ergibt.

Weitgehend unbestritten ist, daß während der 60er und Anfang der 70er Jahre in Zeiten nahezu allgemeiner Arbeitskräfteknappheit viele technisch-organisatorische Veränderungen weitgehend problemlos und oft auch ohne offensichtliche gravierende Verletzungen von Arbeitnehmerinteressen durchgesetzt werden konnten.² Zum Teil trug dazu sicherlich bei, daß mit Personalfreisetzungen verbundene Innovationen sich gerade in solchen Betrieben konzentrierten, die aufgrund ihrer Absatzentwicklung einen expandierenden oder zumindest stabilen Arbeitskräftebedarf hatten. Nachdem die gesamtwirtschaftliche Situation sich seitdem entscheidend gewandelt hat, viele Unternehmen einen eher schrumpfenden Personalbedarf aufweisen und – damit zusammenhängend – die Arbeitsmarktlage durch einen anhaltenden Kräfteüberschuß gekennzeichnet ist, scheint die Frage berechtigt, inwieweit nach wie vor die früher üblichen Vorgehensweisen bei der beschäftigungspolitischen Durchsetzung der Rationalisierungsvorhaben erfolgreich sein können. Hierzu ist die These vertreten worden, daß sich unter den veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen die (negativen) Auswirkungen der Rationalisierung für die Beschäftigten nicht mehr auf herkömmliche Art verdecken lassen (Kern, Schauer 1978). Demgegenüber sind wir der Auffassung, daß die betriebliche Beschäftigungspolitik auch unter der heute vielfach vorherrschenden Bedingung eines eher schrumpfenden Arbeitsbedarfs über Mechanismen verfügt, durch die sich Rationalisierungseffekte eher indirekt, z.T. verdeckt und ohne offene Konflikte mit der Arbeitnehmerseite realisieren lassen.

3. Mechanismen beschäftigungspolitischer Durchsetzung von Rationalisierungseffekten

Im folgenden sollen exemplarisch einige Mechanismen aufgezeigt werden, die es Betrieben ermöglichen, Rationalisierungseffekte zu erzielen, ohne daß dadurch direkt größere personalpolitische Folgeprobleme im Betrieb entstehen

oder offene Konflikte mit den Arbeitnehmern bzw. ihrer Interessenvertretung auftreten.

(1) Als erstes ist auf eine Möglichkeit der indirekten Erzielung von Rationalisierungseffekten zu verweisen, die gerade im Zusammenhang mit der jüngsten Rezession erhebliche Bedeutung gehabt haben dürfte. Aufgrund des Absatzrückgangs wurde in vielen Betrieben – neben bzw. nach dem Einsatz anderer beschäftigungspolitischer Maßnahmen – auch Personalabbau im größeren Umfang eingeleitet und auch durchgesetzt³. In der gegebenen Situation konnten zumeist weder die Betriebsräte⁴ noch öffentliche Instanzen, wie etwa die Arbeitsverwaltung, der mit Absatzrückgang begründeten und legitimierten Personalabbaupolitik wirksam entgegentreten; mögliche Konflikte wurden teilweise durch Abfindungsangebote bei „freiwilligem“ Ausscheiden aus dem Betrieb vermieden bzw. entschärft (Dombois 1976). Als die Absatzchancen sich dann verbesserten und die Produktion wieder hochgefahren werden konnte, wurden damit gleichzeitig offensichtlich zwischenzeitlich durchgeführte Rationalisierungen in ihren beschäftigungspolitischen Effekten realisiert, d.h. ein gleicher oder gar ein höherer Ausstoß konnte mit einem niedrigeren oder allenfalls in unterproportionalem Maße ausgeweiteten Arbeitskräftebestand erreicht werden⁵.

Selbst unter Bedingungen reduzierten Wachstums können also (nicht zuletzt deshalb, weil bei gleichzeitig steigender Arbeitslosigkeit die Durchsetzbarkeit von Arbeitnehmerinteressen beeinträchtigt ist) erhebliche Rationalisierungsschübe verwirklicht werden, ohne daß Konflikte auf betrieblicher oder überbetrieblicher Ebene virulent werden (und ohne daß den Arbeitnehmervertretungen ein direkter und wirksamer Zugriff auf solche Prozesse möglich ist).

(2) Eine zweite Möglichkeit liegt in der Koppelung von Personalfreisetzungen durch technisch-organisatorische Veränderungen mit der ohnehin vorhandenen sog. „natürlichen“ Fluktuation bzw. mit den nicht unmittelbar durch den Betrieb veranlaßten Personalabgängen. Diese Form der scheinbar selbsttätigen Personaleinsparung in kleinen Schritten wird offensichtlich in letzter Zeit verstärkt im Angestelltensektor praktiziert. Dabei werden die „natürlichen“ Abgänge, wie z.B. Ausscheiden aus Alters- oder Gesundheitsgründen, Versetzungen in andere Betriebsteile oder Ausscheiden wegen überbetrieblichen Arbeitsplatzwechsels zum Anlaß genommen, die freigewordenen Arbeitsplätze nicht mehr neu zu besetzen. Auf diese Weise gelingt – oft durch relativ unbedeutend erscheinende organisatorische Änderungen, durch schrittweise technische Neuerungen und Arbeitsintensivierung bei den verbleibenden Beschäftigten – auf längere Sicht die Durchsetzung nicht unerheblicher Personaleinsparungen. Dies zum einen, weil Umfang und Effekt erst kumuliert über längere Zeiträume hinweg sichtbar werden, zum anderen weil durch die Koppelung

des Rationalisierungsprozesses an quasi natürliche Personalabgänge sonst mögliche personelle Folgeprobleme im Betrieb gar nicht oder kaum in Erscheinung treten.⁶

(3) Eine weitere Möglichkeit besteht darin, den Prozeß der Personalanpassung zeitlich, organisatorisch und von den Betroffenen her gesehen möglichst weitgehend von den ihn eigentlich auslösenden Prozessen der technisch-organisatorischen Veränderungen abzutrennen. Bringt beispielsweise die Einführung einer neuen Maschinenart verschlechterte Arbeitsbedingungen mit sich, so lassen sich mögliche Widerstände und Konflikte dadurch vermeiden, daß nicht die von den alten Maschinen freigesetzten Arbeitskräfte an die neuen versetzt werden, sondern die ohnehin in jedem Unternehmen vorhandene innerbetriebliche Mobilität in spezifischer Weise genutzt wird. Dabei wird – durchaus im Interesse der betroffenen Arbeitskräfte – nach dem Prinzip vorgegangen, Qualifikationsprobleme oder Nachteile bei den notwendigen Versetzungen möglichst weitgehend zu vermeiden. Die durch die Verfahrenssubstitution Freigesetzten werden eher niveaugleich auf Arbeitsplätze ähnlich ihren früheren versetzt, die neuen Maschinen dagegen mit Arbeitskräften aus anderen Bereichen im Betrieb oder auch durch Neurekrutierung besetzt, für die dies u.U. sogar einen gewissen innerbetrieblichen Aufstieg oder eine Verbesserung ihrer Situation (etwa nach längerer Arbeitslosigkeit) bedeuten kann. Auf diese Weise wird vermieden, daß sich für die unmittelbar Betroffenen größere Anpassungsprobleme oder gar konfliktfähige Nachteile ergeben, die der Betriebsrat bei seiner Einschaltung in den Prozeß der Versetzungen zum Gegenstand der Interessenauseinandersetzung machen könnte. Gelingen kann dies, wenn die einzelnen technisch-organisatorischen Veränderungen jeweils im Vergleich zur gesamten Belegschaft nur eine kleine Zahl von Arbeitskräften betreffen und wenn – wie dies häufig der Fall ist – zwischen der Einführung und Erprobung der neuen Technik und der Abschaltung des alten Produktionsverfahrens erhebliche Zeiträume verstreichen. Die Wahrscheinlichkeit ist dann groß, daß die negativen Effekte der technisch-organisatorischen Veränderungen in ihren Konsequenzen nicht unmittelbar konkret erfahrbar sind.

(4) Schließlich können negative Anpassungsfolgen technisch-organisatorischer Umstellungen auch primär solchen Arbeitskräften oder Arbeitskräftegruppen aufgelastet werden, die im Betrieb selbst und/oder generell auf dem Arbeitsmarkt eine schwache Position innehaben und von denen daher eine geringe Konfliktbereitschaft und Fähigkeit zur Interessendurchsetzung zu erwarten ist. So werden Umsetzungen an belastendere, anspruchslose, niedriger entlohnte Arbeitsplätze ohne großes Risiko virulent werdender Probleme oder Konflikte z.B. stark betriebs- oder arbeitsplatzspezifisch qualifizierten Beschäftigten zugemutet, da sie nur geringe Chancen haben, etwa durch Be-

triebswechsel anderweitig einen annähernd entsprechenden Arbeitsplatz zu finden und daher gezwungenermaßen bereit sind, mangels Alternativen einen beruflichen Abstieg innerhalb des Betriebs in Kauf zu nehmen. Da bei hoher und andauernder Arbeitslosigkeit sich gerade die Position dieser sog. schwachen Arbeitnehmergruppen besonders verschlechtert, nimmt die Bereitschaft zur Inkaufnahme ungünstigerer Arbeitsbedingungen in der Krise eher noch zu⁷.

Mit diesen und ähnlichen Mechanismen der Problemreduzierung und Konfliktvermeidung kann es den Betrieben gelingen, die personellen Anpassungserefordernisse bei solchen laufend vorgenommenen, jeweils begrenzten Rationalisierungsprozessen so zu dimensionieren, daß diese mit dem eingespielten System der Steuerung des direkten Arbeitskräfteeinsatzes weitgehend problemlos zu bewältigen sind. Es besteht daher bei solchen geplanten Veränderungen im betrieblichen Produktionsprozeß kaum die Notwendigkeit zu einer vorausschauenden Personalplanung in der Weise, daß die zu erwartenden personellen Veränderungen und Konsequenzen frühzeitig in den betrieblichen Planungsprozeß einbezogen und systematisch vorgesteuert werden. Die erforderlichen Anpassungsleistungen – einschließlich etwaiger Qualifizierungserfordernisse – können weitgehend so gestaltet werden, daß sie offenbar weder wesentlich höher noch kategorial anders sind als die „routinemäßigen“, ohnehin alltäglich in jedem Betrieb zu bewältigenden Anpassungserfordernisse, wie sie sich etwa aus unvorhersehbaren Veränderungen im Arbeitskräftebestand (z.B. Krankheit), aus wechselndem Arbeitsbedarf (z.B. notwendiges Vorziehen von Eilaufträgen), bei Ausfällen von Maschinen oder Aggregaten etc. immer wieder ergeben. Aus solchen Gründen sind die meisten Betriebe generell auf recht hohe Flexibilitäten im direkten Arbeitskräfteeinsatz angewiesen. Diese sind nutzbar, um auch den jeweils für sich genommen relativ geringen Umstellungsaufwand bei schleichenden Rationalisierungsprozessen ohne längerfristige Personalplanung und ohne Einschaltung zentraler und leitender personalpolitischer Instanzen des Betriebes zu bewältigen. Umgekehrt ist sogar zu vermuten, daß eine längerfristige, zentrale und detaillierte Planung der personellen Veränderungen bei solchen technisch-organisatorischen Umstellungen insoweit gar nicht im betrieblichen Interesse liegt, als durch die damit verbundenen Festlegungen die notwendige Flexibilität zur Bewältigung der täglichen Probleme des Arbeitskräfteeinsatzes eingeschränkt würde.

4. Rationalisierungsfolgen – eine Herausforderung an die betriebliche Personalplanung?

Im Blickfeld der öffentlichen Diskussion um die teilweise problematischen Folgen des sog. technischen Fortschrittes stehen vor allem spektakuläre technisch-organisatorische Umwälzungen, wie sie beispielsweise in den letzten Jahren in der Uhrenindustrie und in jüngster Zeit im Druckgewerbe zu beobachten waren. Welche Aufgaben sich einer auf Interessenausgleich orientierten betrieblichen Personalplanung bei solchen – im einzelnen Betrieb jeweils eher einmaligen – Aktionen stellen, wurde im vorliegenden Beitrag nicht diskutiert. Unser Interesse konzentrierte sich vielmehr auf die weniger leicht erkennbaren, allem Anschein nach jedoch sehr viel häufigeren und weiter verbreiteten Prozesse „schleichender Rationalisierung“. Unserer These nach sind die personellen Folgewirkungen solcher allmählichen, in kleinen Schritten vollzogenen technisch-organisatorischen Änderungen bisher kaum zum Gegenstand längerfristig orientierter, detaillierter und auf Interessenausgleich bedachter Personalplanung geworden; vor allem deshalb, weil es den Betrieben zumindest weitgehend gelingt, durch kurzfristige Entscheidungen über den konkreten Arbeitskräfteeinsatz auf unterer Ebene die notwendige Anpassung zu leisten.

Kumuliert und über längere Zeiträume betrachtet, kann jedoch auch diese Art des technisch-organisatorischen Wandels negative Konsequenzen für die Arbeitskräfte und den Arbeitsmarkt haben:

- Auch wenn sich durch die Trennung von technisch-organisatorischen und damit zusammenhängenden personellen Umstrukturierungen für die unmittelbar betroffenen Arbeitskräfte keine Nachteile in der Arbeitssituation ergeben sollten, kann sich doch das Insgesamt der angebotenen Arbeitsplätze, die Qualität der Arbeitsplatzstruktur, im Zuge schrittweiser Veränderungen verschlechtern.
- Vor allem in längerfristiger Perspektive und besonders bei bestimmten benachteiligten Arbeitnehmergruppen können Risiken der Dequalifizierung, des Abschneidens von Aufstiegsmöglichkeiten und des Lohnverlustes auftreten, auch dann, wenn durch Lohngarantieregelungen (wie z.B. im Druckgewerbe, in der Metallindustrie in jüngster Zeit abgeschlossen) bei der Umstellung momentan bzw. für eine gewisse Zeitspanne keine Einkommensminderungen eintreten. Solche Regelungen können mit dazu beitragen, mögliche Widerstände gegen Versetzungen zu verringern.
- Schließlich bedeuten schleichende Rationalisierungsprozesse einen Verlust von Arbeitsplätzen, der zwar aufgrund der skizzierten Mechanismen der betrieblichen Beschäftigungspolitik kaum die im Betrieb Beschäftigten trifft,

dennoch auf dem überbetrieblichen Arbeitsmarkt in einem entsprechenden Mangel an Arbeitsmöglichkeiten wirksam wird.

Durch eine stärkere und frühzeitigere Einschaltung der betrieblichen Personalplanung, der zentralen personalpolitischen Instanzen des Betriebes und vor allem auch der Arbeitnehmervertretung bei solchen Formen des technisch-organisatorischen Wandels könnte sicherlich die Situation der direkt und indirekt betroffenen Arbeitskräfte in mancher Beziehung verbessert werden. Frühzeitige und erhöhte Transparenz der betrieblichen Vorgänge und ihrer voraussichtlichen Folgen wären eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung etwa für eine frühzeitige Einleitung von Qualifizierungsprozessen oder eine rechtzeitige berufliche Umorientierung der Betroffenen, ebenso wie für Bemühungen, durch verbesserte Qualität der Arbeitsplätze in längerfristiger Perspektive das Arbeitsvermögen der Arbeitskräfte zu erhalten und zu erhöhen (SENGENBERGER in diesem Band, Teil D, III.).

Insgesamt scheint allerdings angesichts der skizzierten Zusammenhänge eine Revision der zum Teil sehr weit gespannten Erwartungen hinsichtlich der möglichen Wirkungen betrieblicher Personalplanung bei der Wahrung von Arbeitnehmerinteressen und der Vermeidung von Arbeitsmarktproblemen angebracht. Diese skeptische Einschätzung bezieht sich insbesondere auf die Erwartung, daß durch die bloße Einführung und Anwendung von Systemen betrieblicher Personalplanung – ohne Umorientierung beschäftigungspolitischer Prinzipien – Arbeitsmarktungleichgewichte leichter zu vermeiden und generelle Interessen-gegensätze zu überwinden seien. Solche Wirkungen erscheinen schon allein deshalb unwahrscheinlich, weil sich einer Überwindung der Schranken zwischen betrieblicher Beschäftigungspolitik und öffentlicher Arbeitsmarktpolitik nicht nur organisatorische, sondern auch systemimmanente Hindernisse entgegenstellen; und weil – darauf sei abschließend nur noch verwiesen – ein Teil negativer Rationalisierungskonsequenzen gar nicht im betreffenden Betrieb selbst, sondern anderweitig, etwa bei der Konkurrenz, auftritt⁸.

1 Zur Beschäftigungspolitik in der Stahlindustrie, die sich lange Zeit durch einen relativ geringen Personalabbau trotz starken Rückgangs der Produktionstätigkeit auszeichnete, vgl. z.B. Spieker, Kohl 1978.

2 Vgl. Kern, Schumann, 1972, sowie als prototypischen Fall der sukzessiven Einführung einer neuen Fertigungstechnik Schultz-Wild, Weltz 1973.

3 Zur Nutzung verschiedener beschäftigungspolitischer Maßnahmen der Betriebe bei Absatzrückgängen vgl. die ausführliche Darstellung bei Schultz-Wild 1978a, insbesondere S. 75 ff. sowie S. 99 ff.

4 Zur Politik der Betriebsräte und ihren geringen Möglichkeiten, einen Personalabbau bei erheblichen Absatzeinbußen zu verhindern, vgl. MENDIUS, SCHULTZ-WILD in diesem Band, Teil C IV.

5 Z. B. läßt die Entwicklung von Produktion und Beschäftigung in der Automobilindustrie zwischen den Jahren 1974 und 1976/77 in erheblichem Umfange solche Prozesse vermuten.

6 So wurde beispielsweise in manchen Betrieben der Personalabbau durch Nichtersetzen der Fluktuation bei Angestellten (z.T. auch bei Facharbeitern) nach der Abschwungphase noch weiter betrieben, als Absatz und Produktion des Unternehmens bereits wieder anstiegen und auch in begrenztem Maße Produktionsarbeiter wieder eingestellt wurden (Schultz-Wild 1978a, S. 269 ff.). Im übrigen ist bekannt, daß die beschäftigungs-politische Realisierung von Rationalisierungseffekten auch im öffentlichen Dienst – wegen der weitgehenden Unkündbarkeit der Arbeitsverhältnisse – vorwiegend nach diesem Muster verläuft, d.h. Stellen werden „eingezogen“, wenn sie aus irgendwelchen Gründen nicht besetzt sind.

7 Zur unterschiedlichen Betroffenheit verschiedener Arbeitnehmergruppen vom Risiko des Arbeitsplatzverlustes vgl. z.B. Projektgruppe Arbeitsmarktpolitik Offe 1977.

8 „Das Problem der Folgewirkungen einzelbetrieblicher Maßnahmen zur Produktivitätssteigerung in anderen Betrieben, sei es der gleichen Branche, sei es in Betrieben anderer Branchen, deren Erzeugnisse in Substitutionskonkurrenz mit denen des rationalisierten Betriebs stehen, wurde bisher kaum untersucht oder auch nur theoretisch reflektiert.“ (Böhle, Lutz 1974, S. 38). Auch das IAB kommt in seinen verschiedenen Brancheuntersuchungen über die Auswirkungen technischer Änderungen auf die Arbeitskräfte beispielsweise zu dem Ergebnis, daß jene Betriebe, die aufgrund von Rationalisierungsmaßnahmen eine relativ hohe Steigerung der Arbeitsproduktivität aufweisen bzw. hohe fiktive Personaleinsparungen hatten, eher in höherem Maße als andere Betriebe Arbeitskräfte einstellen und keine signifikant höheren Austrittsquoten haben. Vgl. z.B. Lahner 1976.

TEIL B: PERSONALPLANUNG UNTER VERSCHIEDENARTIGEN BETRIEBLICHEN BEDINGUNGEN

*I. Werner Sengenberger**

Personalplanung unter verschiedenartigen betrieblichen Bedingungen

Gliederung:

- 1. Die Frage nach den betrieblichen Bedingungen*
- 2. Externe Bedingungen*
- 3. Interne Bedingungen*
- 4. Systematische Zusammenhänge zwischen betrieblicher Planung und betrieblichen Strukturmerkmalen*

1. Die Frage nach den betrieblichen Bedingungen

Im vorstehenden Teil wurden beträchtliche Unterschiede in der Verbreitung, im Ausbaugrad, in der Fristigkeit und im Grad der Institutionalisierung von betrieblicher Personalplanung aufgewiesen. Die Ergebnisse erbrachten zudem systematische statistische Zusammenhänge zwischen dem Ausbaustand von Personalplanung in einem Betrieb und einer Reihe von betrieblichen Merkmalen, wie Betriebsgröße und Branchenzugehörigkeit.

Teil B des Sammelbandes befaßt sich nun intensiver mit dem Zusammenhang von Personalplanung und betrieblichen Bedingungen. Mit Ausnahme des Beitrags von LUTZ orientiert sich das methodische Vorgehen weniger an der Untersuchung einer großen, mehr oder weniger repräsentativen Auswahl von Betrieben, sondern versucht eher mikro-perspektivisch an wenigen ausgesuchten Fällen die Abhängigkeit der Personalplanung von spezifischen betrieblichen Aktionskonstellationen zu erfassen.

Zwei Leitfragen sind es, die in diesem Teil aufgeworfen werden:

(1) Warum ist der Verbreitungs- und Ausbaugrad der betrieblichen Personal-

* Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

planung so unterschiedlich in verschiedenen Betrieben? Wie und inwieweit lassen sich die Differenzen in der Personalplanung auf betriebliche Bedingungen zurückführen? Was bedeuten bzw. wofür stehen betriebliche Strukturmerkmale wie Beschäftigtenzahl oder Branche, mit denen die Personalplanung systematisch variiert?

(2) Inwieweit weichen die Ergebnisse bzw. die Auswirkungen der Personalplanung voneinander ab, je nachdem, unter welchen Bedingungen das planende Unternehmen operiert? Dieser Frage liegt die Prämisse zugrunde, daß Personalplanung als solche noch nicht ein *bestimmtes* personal- oder beschäftigungs-politisches Verhalten des Betriebs nach sich zieht, sondern daß die Planung selbst inhaltlich und in ihrer Zielsetzung erst durch und im Rahmen der betrieblichen Personal- bzw. Beschäftigungspolitik bestimmt wird. Die weitergehende Frage wäre also, inwieweit und wie die Personalpolitik des Betriebs von systematischen Unterschieden in den betrieblichen Handlungsbedingungen beeinflußt wird, die dann auch Auswirkungen auf die Rolle der Planung haben.

Bei der ersten Frage, ob und inwieweit ein Betrieb im personellen Bereich plant, lassen sich die betrieblichen Bedingungen zunächst grob danach unterscheiden, ob sie zur *Notwendigkeit* oder zumindest zur *Opportunität* von Planung führen oder ob sie die organisatorischen *Fähigkeiten* und institutionellen *Voraussetzungen* beeinflussen, Personalplanung betreiben zu können. Die Unterscheidung ist wichtig, um erkennen zu können, warum ein Betrieb, für den die Planung z.B. aus seiner Marktlage heraus ein wichtiges Erfordernis darstellt, diese dennoch deshalb nicht durchführt, weil es beispielsweise an den organisatorischen Voraussetzungen dafür mangelt und daher eher auf ad-hoc gefallte Entscheidungen sowie improvisierende Gestaltung und improvisierenden Einsatz von Personalressourcen zurückgegriffen wird.

Weiter erscheint es als nützlich, zwischen externen und internen betrieblichen Bedingungen zu unterscheiden, die auf planerisches Verhalten des Betriebs Einfluß nehmen. *Externe Bedingungen* beziehen sich auf das ökonomische und gesellschaftliche Umfeld, in dem der Betrieb agiert bzw. auf die Stellung des Unternehmens oder Betriebs in dieser Umgebung. Zu diesen externen Bedingungen gehören die betrieblichen Absatz- und Faktormärkte, Kooperationsbeziehungen zu anderen Unternehmen, die kommunale Situation und die Stellung und Rolle des Unternehmens in der Kommune sowie die Gesamtheit der politischen und rechtlichen Institutionen und Normen, die für betriebliches Handeln von Belang sind. *Interne Bedingungen* schließen ein die betriebsinternen Märkte, die Produktionsmethoden und -verfahren, die rechtliche Verfassung des Unternehmens, Stellung und Einfluß der Arbeitnehmervertretung sowie den organisatorischen Aufbau des Betriebs oder Unternehmens.

2. Externe Bedingungen

Sowohl im Hinblick auf die Existenz und den Ausbaustand von Personalplanung als auch im Hinblick auf die Folgen der Planung spielen die Art der externen betrieblichen Märkte sowie die Machtstellung des Unternehmens bzw. des Betriebs auf diesen Märkten eine wesentliche Rolle. Nach wie vor wird ja in großen Teilen der Wirtschaft die Planung des Personals in Abhängigkeit von Investitions-, Absatz- und Produktionsplanung begriffen und folglich auch die *facto* als abgeleitete Planung behandelt, bedingt und geprägt insbesondere durch externe Marktbewegungen und -entwicklungen.

Wichtige Marktparameter sind zunächst die Stärke und Vorhersehbarkeit von *Nachfragevariationen* auf den Absatzmärkten. Starke Schwankungen der Nachfrage können zunächst die Notwendigkeit von Planung erhöhen, in dem Sinne, daß sie das Anpassungsbedürfnis bzw. die Anpassungsleistung von Produktion und Beschäftigung vergrößern, während relativ stetige Nachfrageentwicklungen günstige Voraussetzungen für längerfristige Dispositionen schaffen. Wichtiger als die Schwankungsbreite der Nachfrage sind indessen die Stabilität und Vorhersehbarkeit der Marktbewegungen. Auf in ihrem Volumen wie in ihrer zeitlichen Lage gut prognostizierbare und stabile Schwankungen, wie etwa bei saisonalen Zyklen, kann sich das Unternehmen wesentlich besser als etwa auf schwer absehbare Variationen einstellen und entsprechende Vorkehrungen zur Anpassung treffen.

Aber selbst schwer prognostizierbare Marktentwicklungen, Unstetigkeiten und Unsicherheiten können Unternehmen dazu veranlassen, bestimmte personalpolitische oder strategische Weichenstellungen vorzunehmen oder Linien zu verfolgen; d.h. weniger im engeren Sinne von Personalplanung den Bedarf zu projizieren und die Bedarfsdeckung zu planen, sondern eine beschäftigungspolitische Konzeption zur Reaktion auf ungewisse Marktveränderungen zu entwerfen und anzuwenden. Ein Beispiel dafür ist die Politik der mittleren Beschäftigungslinie, die von POSTH skizziert wird (vgl. nachfolgenden Beitrag). Hierbei handelt es sich um ein strategisches Konzept, bei dem der Personalstand im Hinblick auf zyklische Auftrags- bzw. Absatzschwankungen eher am Minimum als am Maximumbedarf orientiert, wird und Anpassungsflexibilität an die Marktbewegung eher über Arbeitszeitvariation als über die Belegschaftsstärke gesucht wird. Diese Beschäftigungspolitik wird vor allem mit den unvorhersehbaren Marktentwicklungen, einschließlich möglicher plötzlicher Nachfragerückgänge begründet. Der Griff zu dieser Strategie ist teilweise motiviert durch die kostspieligen Personalabbauaktionen, wie sie 1974/75 in der Automobilindustrie durchgeführt wurden (Schultz-Wild 1978a, S. 173 ff).

Bedingungen des externen und internen betrieblichen *Arbeitsmarkts* können

in ähnlicher Weise das betriebliche Interesse an Planung wecken oder auch vermindern. Für planvolle betriebliche Beschäftigungspolitik ist dann und in dem Maße ein Anreiz gegeben, insoweit Personalanpassungen nach oben oder unten teuer sind und/oder die Anpassung auf rechtliche Restriktionen stößt. Ein Typus von Restriktionen für die betriebliche Beschäftigungsanpassung besteht in verbreiteter Verknappung von Arbeitskraft auf dem externen Arbeitsmarkt, durch die die Bedarfsdeckung mit relativ hohen finanziellen Belastungen verbunden ist, entweder aufgrund eines hohen Rekrutierungsaufwands oder aufgrund möglicher unerwünschter Folgen von Einstellungen für das betriebliche Lohngefüge. Auf der anderen Seite kann aber auch ein hoher Überschuß an Arbeitskräften auf dem äußeren Arbeitsmarkt einen Planungsimpuls auslösen; denn es wird unter dieser Voraussetzung für manche Unternehmen schwieriger, selbst Personalabbau zu betreiben; es kann aber auch die Möglichkeit genutzt werden, so wie diese in den vergangenen Jahren seit der Rezession zu beobachten war, den Qualifikations-, Alters- und Gesundheitsstand der eigenen Belegschaft planmäßig durch selektive Einstellungen aus dem Arbeitslosenbestand zu verbessern.

Zu längerfristigen Personaldispositionen werden viele Betriebe auch deshalb veranlaßt, weil in den vergangenen Jahren zusehends ein erweiterter Schutz der Arbeitnehmer vor Entlassungen und teilweise ein finanzieller Ausgleich für den Arbeitsplatzverlust durchgesetzt wurde. Das bestehende Kündigungsrecht führt für größere Betriebe zu Restriktionen vor allem bei größeren Entlassungsaktionen, die monatlich die Schwelle von 30 Personen (bis 1978; 50) überschreiten, und bei Entlassung bestimmter Personengruppen (wie Frauen im Mutterschutz, ältere Arbeitnehmer, Behinderte), für die ein besonderer gesetzlicher oder tarifvertraglicher Kündigungsschutz gilt.

Aber nicht nur Marktschwankungen und Marktlagen können Planungsanreize steigern (oder abschwächen), sondern auch die *Stellung des Unternehmens oder Betriebs auf den Arbeits- und Absatzmärkten*. Eine marktbeherrschende Position beispielsweise kann auf der einen Seite natürlich den Grad der betrieblichen Autonomie erhöhen – der Betrieb kann selbst in gewissem Umfang die Marktbedingungen zu seinen Gunsten beeinflussen und gestalten –, die Marktdominanz kann allerdings auch das Verhalten des Unternehmens ins Rampenlicht der öffentlichen Aufmerksamkeit rücken und von daher eine sozialere, auch an überbetrieblichen Gesichtspunkten ausgerichtete Personalpolitik erzwingen. POSTH spricht in diesem Zusammenhang vom Unternehmen als einer „sozialen Veranstaltung“.

Der Druck auf eine überbetriebliche Belange berücksichtigende Politik kann von innen entstehen, wenn beispielsweise ein Unternehmen beabsichtigt, langfristig sein Image auf dem lokalen oder regionalen Arbeitsmarkt nicht durch

Massenentlassungen zu gefährden. Der Druck kann aber auch von außen an das Unternehmen herangetragen werden, etwa wenn politische Instanzen oder Behörden den Arbeitgeber zu einem gesamtgesellschaftlich motivierten Handeln auffordern. Ein Beispiel dafür ist die Bereitstellung von Berufsausbildungsplätzen über den eigenen Bedarf hinaus, auf die HAGENBRUCK (vgl. Beitrag IV.) verweist. Kleinere Unternehmen sind hingegen in der Regel weniger den Appellen zu einer gesamtwirtschaftlichen Verantwortung ausgesetzt; es sei denn, sie haben nennenswerten Einfluß auf den Arbeitsmarkt einer Kommune (vgl. AHRENS).

Die Stellung eines Unternehmens auf dem Absatzmarkt wird unter anderem wesentlich dadurch beeinflußt, wie stark es abhängig ist von anderen Betrieben, etwa von solchen mit vorgelagerter oder nachgelagerter Produktion. Stark abhängige Betriebe, etwa Zulieferer, die nur ein einziges oder wenige andere Unternehmen beliefern und damit wenig Machtspielraum haben, sind in besonderem Maße dem Risiko kurzfristiger Bedarfsveränderungen ausgesetzt, – etwa dadurch, daß Aufträge kurzfristig storniert werden. Unter solchen Bedingungen wären eigentlich Planungen, die für den Fall solcher Risiken Vorsorge treffen oder Handlungsalternativen aufzeigen, von besonderer Wichtigkeit, aber auch besonders schwierig aufzustellen und durchzuführen.

Als letzte wichtige externe Rahmenbedingung, die sowohl die Planungsfähigkeit wie auch Planungsziele zu beeinflussen vermag, seien die *Konkurrenzbeziehungen* auf dem oder den Teilmärkten des Unternehmens erwähnt: Gibt es eine zentrale Einflußnahme, etwa eine Steuerungsinstanz, für die Marktentwicklung oder ist der Markt völlig dem Wettbewerbsmechanismus ausgeliefert? Hinsichtlich dieser äußeren Bedingungen zeigen die Beiträge von POSTH und von HAGENBRUCK interessante Unterschiede zwischen der deutschen Automobil- und der Stahlindustrie auf. Während erstere weitgehend dem weltweiten Wettbewerb, jüngst besonders von japanischer Seite, ausgeliefert ist und dieser Marktdruck offensichtlich deutlich auf die Beschäftigungspolitik durchschlägt, scheint die Stahlindustrie über die Organisation der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl stärker von der Weltmarktkonkurrenz abgeschirmt zu sein und von daher grundsätzlich eher in der Lage, eine Stabilisierung der Beschäftigung zu erzielen. Im Falle von Krisen kann die Hohe Behörde in den Marktmechanismus eingreifen und sie hat dabei auch darauf hinzuwirken, daß „keine Unterbrechung der Beschäftigung eintritt“ (HAGENBRUCK).

3. Interne Bedingungen

Interne Bedingungen des Unternehmens schließen ein: die Rechtsform des Unternehmens, die Betriebsverfassung, die industriellen Beziehungen zwischen Arbeitgeber bzw. dem Management einerseits und den Arbeitnehmern und ihrer Interessenvertretung andererseits, sowie strukturelle Merkmale wie Größe, Produktionstechnik und Arbeitsteilung, Qualifikationsstruktur der Belegschaft usf..

Diese Rahmenbedingungen können in vielfältiger Weise die Personalpolitik und Personalplanung – deren Entwicklungsgrad wie deren Inhalte und Auswirkungen – beeinflussen. Einige dieser Bedingungen wirken eher auf die Notwendigkeit oder Zweckmäßigkeit, Personalplanung zu betreiben, während andere eher die organisatorisch-technischen Fähigkeiten zur Einführung und Anwendung eines Planungsinstrumentariums beeinflussen.

Die herausragenden internen Faktoren für die Existenz von Personalplanung scheinen die Größe des Unternehmens bzw. des Betriebs und die Unternehmens- bzw. Betriebsverfassung zu sein, wobei ja zwischen diesen beiden Variablen ein partieller Zusammenhang derart besteht, daß sich das neue Mitbestimmungsgesetz von 1976 auf die Großunternehmen (mit in der Regel mehr als 2000 Beschäftigten) bezieht und darüber hinaus auch die Unternehmen, die unter das Montanmitbestimmungsgesetz von 1951 fallen, ebenfalls durchwegs Großunternehmen sind. Hier kumulieren also Größe und Verfassung der Unternehmen zu einer besonders günstigen bzw. zwingenden Hintergrundskonstellation für Personalplanung.

In *Großunternehmen* ergeben sich sowohl besondere Notwendigkeiten als auch vergleichsweise günstige Möglichkeiten für Planung schlechthin wie auch für Personalplanung. Die mit der Größe einhergehende erhöhte Arbeitsteilung vergrößert wiederum das Erfordernis für Übersicht und Koordination, um ein entsprechendes Maß an Flexibilität und Anpassungsfähigkeit zu gewährleisten. Voraussetzung für die Koordination aber sind differenzierte Informations-, Planungs- und Kontrollsysteme.

Großunternehmen und große Arbeitsstätten haben in der Regel relativ stark entwickelte interne Arbeitsmärkte mit einem hohen Umfang interner Rekrutierung von Arbeitskräften für offene Stellen und einen relativ großen Umfang von horizontalen und vertikalen inneren Arbeitskräftebewegungen (Umsetzungen, Beförderungen, Herabstufungen etc.). Diese internen Ausgleichsmöglichkeiten erfordern allerdings ein umfangreiches Personalmanagement, nicht allein deshalb, weil ständig Selektionsentscheidungen getroffen werden müssen, sondern auch deshalb, weil in der Regel interne Arbeitsmarktprozesse nach bestimmten ungeschriebenen oder kodifizierten (z.B. in Betriebsvereinbarungen

festgelegten) Regeln ablaufen, die Rahmenbedingungen für das Personalmanagement darstellen.

Rechtsnormen wirken teilweise für Großbetriebe restriktiver als für kleine Betriebe, woraus sich ebenfalls die Notwendigkeit für ein stärker vorausschauendes und planendes Personalmanagement ergeben kann. Als Beispiel mag hier der Hinweis auf die Anzeigepflicht bei Massenentlassungen genügen. Von dieser Regelung wird offensichtlich bei einem gleichen Erfordernis für Personalabbau ein großer Betrieb eher oder schneller betroffen als ein kleiner.

Auch die organisatorischen und technischen Voraussetzungen zur Durchführung von Personalplanung nehmen in der Regel mit der Größe des Unternehmens zu. Die Personalabteilungen sind zumeist sachlich und personell besser ausgestattet, auf Personalmanagement spezialisiert, und besitzen teils sogar spezielle Abteilungen oder Stäbe, die sich mit Personalplanung befassen. In kleineren bis mittleren Unternehmen – dies illustriert der nachfolgende Beitrag von AHRENS – fehlt dagegen häufig ein spezialisiertes Personalmanagement wie auch der organisatorisch-technische Apparat für Planung schlecht hin. Hier beschränkt sich Personalmanagement noch stärker auf Personalverwaltung. Aber auch hier haben sich die Anforderungen an das Fachwissen erheblich erhöht, nicht zuletzt durch den Ausbau der betrieblichen, aber auch der öffentlichen Sozialpolitik und durch zumeist gesetzlich vorgeschriebene Mindeststandards beim Einsatz von Arbeitskraft (Kempe 1978).

Neben der Größe und der von ihr ausgelösten Anstöße bzw. Voraussetzungen für Personalplanung ist die *Unternehmens- und Betriebsverfassung* ein wesentliches, wenn nicht entscheidendes Moment für Existenz und Zielrichtung von Personalplanung. Wegen der bereits erwähnten partiellen Korrelation dieser beiden Faktoren lässt sich der jeweilige Einfluß der beiden Faktoren nicht eindeutig auseinanderhalten. Die Unternehmensverfassung wird seit langem praktisch von allen Beteiligten als bedeutsame Rahmenbedingung für Personalplanung angesehen. Dies schlug sich dann auch in der Themenstellung für die nachfolgend abgedruckten Referate auf dem Reichenhaller Symposium des ISF nieder: Es wurde je ein Vertreter aus einem montanmitbestimmten Unternehmen, in diesem Fall einem Unternehmen der Stahlerzeugung, und einem Unternehmen, das dem neuen Mitbestimmungsgesetz von 1976 unterliegt, gebeten, neben anderen für wichtig erachteten Einflußgrößen auch die Rolle der jeweiligen Mitbestimmungsform für die Personalplanung zu analysieren. Beide Vertreter haben einen nennenswerten Impuls der Mitbestimmung für die Personalpolitik und -planung aufgezeigt. In montanmitbestimmten Unternehmen sind von Aufsichtsräten auf der Unternehmensebene Grundanstöße für Personalplanung gegeben worden, als folgenschwere Investitions-, Stillegungs- und Fusionsentscheidungen zu treffen waren (vgl. HAGENBRUCK).

Durch das Mitbestimmungsgesetz von 1976 wurde nach der Einschätzung von POSTH zumindest in einigen Unternehmen die Stellung des Personalvorstands im Gesamtvorstand infolge der gesetzlichen Regelung aufgewertet, so daß die Interessen der Personalressorts dort wirksamer vertreten und umgesetzt werden können. Zugleich wurden auch die Aufgaben der Personalplanung nunmehr funktional in der Unternehmensspitze verankert. In der Mehrzahl der Unternehmen hat sich durch die gesetzliche Neuregelung an der betrieblichen Beschäftigungspolitik allerdings nichts Wesentliches geändert; die Personalplanungskonzeptionen bestanden dort bereits vorher.

Schließlich sei noch auf die *betriebliche und überbetriebliche Interessenvertretung der Arbeitnehmer* und deren Einwirkung auf Ausbaustand, Zielsetzung und Instrumentarium der Personalplanung verwiesen, die nicht unabhängig von der Unternehmensverfassung zu sehen ist. Die Einflußnahme durch die Arbeitnehmervertretung kann in vielfältiger Weise erfolgen und wird von sehr unterschiedlichen Bedingungen geprägt sein (sie ist Gegenstand des nachfolgenden Teils C in diesem Band). Sie ist einerseits abhängig von der Stellung und der Machtposition der betrieblichen Interessenvertretung, andererseits aber auch davon, inwieweit die jeweils zuständige Gewerkschaft Konzeptionen zur Personalplanung entwickelt hat, entsprechende Bildungsarbeit in diesem Sektor betreibt und schließlich, inwieweit kollektivrechtliche Vereinbarungen getroffen wurden (z.B. besonderer Kündigungsschutz, Rationalisierungsschutz usf.), an die einerseits das Personalmanagement beim Einsatz von Arbeitskraft gebunden ist und die auf der anderen Seite auch beschäftigungspolitische Vorgaben, Zielsetzungen oder auch Hilfsmittel für die betriebliche Arbeitnehmervertretung bedeuten können.

4. Systematische Zusammenhänge zwischen betrieblicher Planung und betrieblichen Strukturmerkmalen

Während bisher der Zusammenhang zwischen einzelnen internen oder externen betrieblichen Bedingungen und der Existenz sowie der Wirkung von Personalplanung beschrieben wurde, soll abschließend auf *systematische Zusammenhänge* zwischen verschiedenen Teilplanungen einerseits und bestimmten betrieblichen Strukturbedingungen aufmerksam gemacht werden. Diese systematischen Beziehungen werden in dem Beitrag von LUTZ aufgewiesen. Der Beitrag gelangt zu dem Ergebnis, daß es einem in der Gesamtwirtschaft zahlenmäßig nicht sehr bedeutenden, aber vom Beschäftigtenvolumen her beachtlichen Teil von Betrieben gelingt, das eigene Handeln in wichtigen Unternehmensbereichen einschließlich dem Personalsektor längerfristig zu planen, die dafür

erforderlichen sachlich-organisatorischen und personellen Kompetenzen bereitzustellen und über die notwendigen Instrumente zu verfügen, um auch in kritischen, intern oder extern verursachten Krisensituationen – wie etwa bei Konjunkturereinbrüchen – durch geeignete beschäftigungspolitische Maßnahmen die langfristigen betrieblichen Interessen zu sichern. Betriebe, in denen sich diese Syndromatik vorfinden läßt, weisen ganz bestimmte Strukturmerkmale auf: so etwa überdurchschnittliche Größe, kapitalintensive Produktion, stabile Absatzmarktbeziehungen etc.

Die große Mehrzahl der Betriebe jedoch, – vor allem die kleinen und mittelgroßen –, sehen sich wesentlich ungünstigeren Strukturbedingungen gegenüber, planen in weit geringerem Umfang und geringerer Intensität und können weniger Einfluß auf ihre Existenzbedingungen nehmen.

Als Fazit aus dem Beitrag von LUTZ ergibt sich, daß Ziele wie Maßnahmen betrieblicher Personal- und Beschäftigungspolitik den jeweils dominanten betrieblichen Handlungsbedingungen unterliegen und daß folglich auch die Chance, über die Einführung betrieblicher Personalplanung auf die Qualität der Personal- und Beschäftigungspolitik positiv einwirken zu können, begrenzt sein dürfte, solange und soweit die Aktionsbedingungen in großen Teilen der Gesamtwirtschaft keine oder keine günstigen Voraussetzungen für langfristig verbindliche Beschäftigungspolitik erlauben. In anderen Worten, es ist nicht das Instrument der betrieblichen Personalplanung, das nach der LUTZ'schen Analyse Ziele und die Qualität der betrieblichen Personalpolitik wesentlich beeinflußt, sondern es ist das Zusammentreffen einer Reihe von günstigen Marktstellungen und internen organisatorischen Bedingungen, von denen Personalpolitik in erster Linie geprägt ist. Wenig überrascht daher die ernüchternde politische Schlußfolgerung in dem Beitrag: Die verbreiteten Hoffnungen auf eine – im Interesse der Arbeitnehmer – wesentliche Verbesserung der betrieblichen Personal- und Beschäftigungspolitik durch Ausweitung von Personalplanung in immer größeren Bereichen der Wirtschaft erscheinen als illusionär.

Gliederung:

1. *Die Hypothese einer „Syndromatik“ von Unternehmensplanung, Personalwesen und Personalpolitik*
2. *Typen von Unternehmensplanung, Personalwesen und Personalpolitik*
3. *Der dominante Zusammenhang von Unternehmensplanung und Personalpolitik und seine Beziehung zu betrieblichen Strukturmerkmalen*
4. *Die Minderheit planender Klein- und Mittelbetriebe*
5. *Schlußbemerkungen*

1. Die Hypothese einer „Syndromatik“ von Unternehmensplanung, Personalwesen und Personalpolitik

Die Befunde der vom ISF in Auftrag gegebenen „Betriebserhebung 1975“ wurde zunächst nach eher konventionellen Verfahren, insbesondere in Form verschiedenartiger Kreuztabellen, ausgewertet (vgl. Lutz u.a. 1977 sowie verschiedene Beiträge in diesem Band). In einem weiteren Auswertungsschritt wurden die rund 1600 Betriebe der Erhebungsstichprobe mit 50 und mehr Beschäftigten (die als repräsentativ für alle Unternehmen der Bundesrepublik dieser Größe angesehen werden dürfen) zu einer Typologie betrieblicher Personalplanung mit 57 Typen zusammengefaßt (Einzelheiten siehe: Lutz u.a. 1979, S. 13 ff.). Diese Typologie lieferte auch die Basis für Varianzanalysen und bivariate Korrelationen, mit deren Hilfe die wichtigsten Beziehungen zwischen je einzelnen Dimensionen (Variablen) ermittelt werden konnten. Hierbei verdichtete sich zunehmend der Eindruck eines vielmaschigen, netzartigen Zusammensangs, der eine Vielzahl sehr unterschiedlicher Aspekte und Elemente be-

* Der Autor ist Forschungsdirektor am Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V. Nachdem 1977 bereits erste Ergebnisse und Analysen der „Betriebserhebung 1975“ veröffentlicht worden waren (Lutz u.a. 1977), wurden 1979 in einem zweiten Forschungsbericht (Lutz u.a. 1979) Resultate weiterführender statistischer Analysen vorgelegt. Der Beitrag folgt im wesentlichen dem abschließenden Kapitel V dieses Forschungsberichts.

trieblicher Politik, betrieblicher Organisation und betrieblicher Strukturen umgreift:

So zeigte sich (Lutz u.a. 1979), daß jeweils hochgradig signifikante Korrelationen bestehen:

- zwischen dem Entwicklungsstand der verschiedenen *Unternehmensplanungen* (für die Bereiche Investition, Produktion, Absatz, Personal und Forschung);
- zwischen fünf Indikatoren, die als besonders charakteristisch für den *Ausbaustand des betrieblichen Personalwesens* ausgewählt worden waren (nämlich: gehobene hierarchische Stellung des Personalwesens; Existenz eines Personalplanungsausschusses; Durchführung von Weiterbildung; Festlegung der Lehrlingszahlen nach längerfristigen Bedarfsanalysen; und Aufbereitung von viel Personalinformationen);
- zwischen *Unternehmensplanung und Ausbaustand des Personalwesens*.

Die gleichen Analysen ließen auch verhältnismäßig enge, zweifelsfrei signifikante Zusammenhänge zwischen Ausbaustand von Unternehmensplanung und Personalwesen einerseits, *charakteristischen betrieblichen Strukturmerkmalen andererseits erkennen*.

Die höchsten positiven Korrelationskoeffizienten errechnen sich, entsprechend einem zentralen Ergebnis früher Analysen von Personalplanung I (Lutz u.a. 1977, insbesondere S. 43 ff) mit der Beschäftigtenzahl; auch ist bei einer gegebenen Gruppe von Betrieben der Ausbaustand von Unternehmensplanung und Personalwesen umso höher, je mehr dieser Betriebe die Rechtsform einer Aktiengesellschaft haben.

Gewisse, wenngleich deutlich weniger enge Zusammenhänge bestehen auch mit Branchenstruktur, Personalstruktur und Fertigungsweise: Wiederum in einer gegebenen Gruppe von Betrieben sind Unternehmensplanung und Personalwesen u.a. umso besser ausgebaut, je größer der Anteil der Betriebe des produzierenden Gewerbes (ohne Baugewerbe), je höher der durchschnittliche Anteil der Tarifangestellten an den Beschäftigten und je niedriger der durchschnittliche Anteil der Lohn- und Gehaltssumme am Umsatz ist.

Zunehmend verfestigte sich im Laufe der entsprechenden Analysen die Vermutung, daß planendes Management und ein gut ausgebautes, handlungsfähiges Personalwesen im Regelfalle jeweils in den gleichen Betrieben anzutreffen und in anderen Betrieben nicht anzutreffen sind; und daß Betriebe der einen oder der anderen Art sich jeweils auch durch angebare wichtige Strukturmerkmale deutlich voneinander unterscheiden.

Unternehmensplanung und betriebliches Personalwesen wären also, so ließe sich als Arbeitshypothese formulieren, Bestandteil ein und der gleichen „Syndromatik“, die ihrerseits auch eine ganze Reihe wichtiger betrieblicher Strukturmerkmale (und damit unternehmens- wie personalpolitischer Problemlagen und Handlungsbedingungen) umgreift.

Im weiteren konnte nachgewiesen werden (Lutz u.a. 1979, S. 53 ff), daß

betriebliche Personalplanung – in einem sowohl quantitative wie qualitative Maßnahmen umfassenden Sinne – ihrerseits eng mit Unternehmensplanung und Ausbaustand des Personalwesens verbunden, d.h., sofern die Arbeitshypothese zutrifft, in diese „Syndromatik“ eingeflochten ist.

Der Versuch, die reale Bedeutung der Existenz oder Nicht-Existenz betrieblicher Personalplanung am Beispiel der betrieblichen Reaktionen auf den Absatz- und Beschäftigungseinbruch von 1974/75 zu ermitteln (Lutz u.a. 1979, S. 83 ff), bekräftigte und vervollständigte das Bild:

Die als *für die „Qualität“ betrieblicher Personalpolitik besonders charakteristisch* ausgewählten *beschäftigungspolitischen Anpassungsmaßnahmen* (die sich dadurch auszeichnen, daß Effekte für das Arbeits- bzw. Beschäftigungsvolumen erst mit einer gewissen Verzögerung eintreten, daß zugleich aber das Interesse der Beschäftigten an Vermeidung von Entlassungen und/oder Einkommenseinbußen berücksichtigt wird) *scheinen sich wiederum vor allem auf jene Betriebe zu konzentrieren, die sich durch weit entwickelte Unternehmensplanung, ein ausgebautes Personalwesen und im Zusammenhang hiermit auch einen entsprechenden Entwicklungsstand betrieblicher Personalplanung auszeichnen.*

Die mit der „Syndromatik“-These bezeichnete Gliederung der Untersuchungsstichprobe – und damit, insoweit diese als repräsentativ betrachtet werden darf: aller Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft der Bundesrepublik mit mindestens 50 Beschäftigten – in wenige Gruppen von Betrieben, die sich jeweils im gleichen Sinne durch bestimmte Strukturmerkmale, ihre Unternehmensplanung, ihr Personalwesen, ihre Personalplanung und ihre Personalpolitik voneinander unterscheiden, wäre, wenn sie realistisch ist, von hoher Bedeutung.

Eine Verifizierung dieser Arbeitshypothese von einer syndromatischen Beziehung zwischen Unternehmensplanung, Personalwesen, Personalpolitik u.s.f. wäre von einem doppelten, einerseits analytischen, andererseits praktisch-politischen Interesse.

In *analytischer Perspektive* würde sie es erlauben, Aussagen über Verknüpfungen zu machen, die zwischen den eben genannten zahlreichen Einzelbeziehungen bestehen, und den Stellenwert zu bestimmen, der jeweils bestimmten Tatbeständen im Netz dieser Verknüpfungen zukommt. Nur so ließe sich beispielsweise klären, ob die Korrelation zwischen Ausbaustand betrieblicher Personalplanung und „Qualität“ betrieblicher Personalpolitik im eben dargestellten Sinne eine Kausalbeziehung abbildet oder lediglich einen Zusammenhang, der über – dann im einzelnen zu identifizierende – Dritt faktoren vermittelt ist.

Damit wird zugleich auch das *praktisch-politische* Interesse an einer Überprüfung der Syndromatik-These deutlich:

Wenn die Inhalte betrieblicher Personalpolitik überwiegend, wenn nicht

ausschließlich, Ausdruck übergreifender Zusammenhänge sind, in denen sich betriebliche Strukturmerkmale und Handlungsbedingungen mit den Grundorientierungen des Managements sowie den betriebsorganisatorisch und betriebspolitisch festgelegten Macht- und Einflußrelationen zwischen verschiedenen Managementzweigen kombinieren, und wenn darüber hinaus betriebliche Personalplanung ihrerseits in keiner originären, unmittelbaren Beziehung mit der Qualität betrieblicher Personalpolitik steht, so gibt es auch *kaum Chancen, über die Einführung bzw. den Ausbau des Instrumentariums betrieblicher Personalplanung Einfluß auf Inhalte und Effekte betrieblicher Personalpolitik zu gewinnen*. Insofern Personalplanung in dem skizzierten Zusammenhang lediglich eine untergeordnete, instrumentelle Rolle zu spielen hat, wären alle Versuche, über sie personal- und betriebspolitische Veränderungen herbeizuführen, von Anfang an zum Scheitern verurteilt (was natürlich keineswegs ausschließt, daß unter bestimmten Bedingungen die Existenz betrieblicher Personalplanung die Realisierung bestimmter personalpolitischer Zielsetzungen erleichtern kann).

2. Typen von Unternehmensplanung, Personalwesen und Personalpolitik

Um die Stichhaltigkeit der Hypothese eines syndromatischen Zusammenhangs von Unternehmensplanung, Personalwesen und Personalpolitik (in den dann auch betriebliche Personalplanung eingebunden wäre) zu überprüfen, wurden in einem zweischrittigen Verfahren die rund 1600 Betriebe der Untersuchungsstichprobe zu vier Typen – im folgenden als A 1, A 2, A 3 und B bezeichnet – zusammengefaßt.

In einem ersten Schritt wurde aus fünf Merkmalen die bereits oben erwähnte *Typologie betrieblicher Personalplanung* gebildet, mit deren Hilfe sich die Untersuchungsstichprobe in 57 Gruppen von Betrieben mit gleichen oder ähnlichen Profilen betrieblicher Personalplanung gliedern ließ.

In einem zweiten Schritt wurden dann diese 57 Gruppen an Hand des Ausbaustandes von Unternehmensplanung, betrieblichem Personalwesen und betrieblicher Personalpolitik mit Hilfe einer *Clusteranalyse* nach Ward zu den genannten vier Typen zusammengefaßt.

Wenn die Syndromatik-These richtig ist, müßten sich in jeweils einem Typ alle Betriebe ansammeln, die entweder nur wenig Unternehmensplanung besitzen, niedrigen Ausbaustand des Personalwesens aufweisen, kaum Personalplanung betreiben usw., oder aber gleichzeitig über hohen Ausbaustand von Unternehmensplanung, Personalwesen und Personalplanung verfügen. Insoweit dies nicht der Fall ist, also sich beispielsweise in einem oder mehreren Typen hoher Ausbaustand von Unternehmens- und/oder Personalplanung mit einem eher unterentwickelten Personalwesen kombinieren oder umgekehrt, muß die

Hypothese einer syndromatischen Beziehung zwischen den hier interessierenden Tatbeständen als falsifiziert abgelegt werden.

Wie Tabelle 1 zeigt, lässt sich die überwiegende Mehrzahl der Untersuchungsbetriebe (über 90 %) den drei Typen A 1, A 2 und A 3 zuordnen, deren Struktur hochgradige Übereinstimmung der Syndromatik-These aufweist:

In *Typ A 1* sind über tausend Betriebe (fast zwei Drittel der gesamten Erhebungsstichprobe) zusammengefaßt, die sich charakterisieren durch: Gering entwickelte Unternehmensplanung; wenig ausgebautes Personalwesen; allenfalls rudimentäre quantitative und qualitative Personalplanung; und geringe Häufigkeit solcher beschäftigungspolitischer Maßnahmen, die als Indikatoren für hohe Qualität der Personalpolitik betrachtet werden können.

Scharf hiermit kontrastiert *Typ A 3*, der lediglich knapp hundert Betriebe (knapp 6 % der gesamten Stichprobe) zusammenfaßt, die über eine hoch entwickelte Unternehmensplanung, sehr gut ausgebautes Personalwesen und ein differenziertes Instrumentarium betrieblicher Personalplanung verfügen und in der Rezession besonders häufig von „schonenden“ beschäftigungspolitischen Anpassungsmaßnahmen Gebrauch machten.

Eine Mittelposition nehmen die 330 Betriebe (20 % der Stichprobe) von *Typ A 2* ein, die sich im Hinblick auf qualitative Personalplanung, Ausbaustand des Personalwesens und Beschäftigungspolitik in der Rezession etwa in glei-

Tabelle 1: Typen von Unternehmensplanung, Personalwesen und Personalpolitik

	A 1	A 2	A 3	B	alle Betriebe
Zahl der Betriebe	(1043)	(330)	(92)	(153)	(1618)
<i>Unternehmensplanung:</i>					
Durchschnittlicher Ausbaustand von vier Bereichsplanungen (ohne Personalplanung) – Index	0,80	1,40	3,34	1,90	1,17
<i>Entwicklungstand des Personalwesens:</i>					
Durchschnittliche Häufigkeit von fünf Indikatoren	23 %	44 %	69 %	49 %	32 %
<i>Personalplanung:</i>					
Ausbaustand quantitativer Planung – Index	0,48	1,19	4,09	2,53	1,03
Durchschnittliche Häufigkeit von drei Maßnahmen qualitativer Planung	17 %	58 %	85 %	84 %	36 %
<i>Qualität der Personalpolitik:</i>					
Durchschnittliche Häufigkeit ausgewählter Anpassungsmaßnahmen in der Rezession	10 %	18 %	26 %	13 %	13 %

chem Abstand zu Typ A 1 und Typ A 3 befinden, jedoch im Hinblick auf den Entwicklungsstand von Unternehmensplanung insgesamt und quantitativer Personalplanung im besonderen wesentlich weiter hinter A 3 zurückliegen.

Deutlich hiervon abzusetzen ist Typ B, der mit gut 150 Betrieben ein knappes Zehntel der Stichprobe umfaßt.

Die Betriebe dieses Typs weisen im Hinblick auf die hier betrachteten Sachverhalte nicht das sozusagen horizontale Profil auf, das allen A-Typen gemeinsam ist, die sich voneinander primär durch Niveaudifferenzen unterscheiden: Während die Betriebe von Typ B einen Ausbaustand qualitativer Personalplanung aufweisen, der mit dem Zustand in Typ A 3 praktisch identisch ist, und während ihr Entwicklungsniveau von Unternehmensplanung und insbesonders von quantitativer Personalplanung immer noch deutlich über dem Stand von Typ A 2 liegt, fallen sie bei einigen Indikatoren zum Ausbaustand des Personalwesens hinter diesen Typ zurück und nähern sich im Hinblick auf die Häufigkeit von Anpassungsmaßnahmen sogar dem Typ A 1.

Damit hat sich die These von einem syndromatischen Zusammenhang aller hier interessierenden Sachverhalte betrieblicher Politik und betrieblicher Organisation als dominantes – wenngleich nicht ausschließliches – Erklärungsmuster bewährt; für eine Minderheit von Betrieben muß die Existenz anderer Zusammenhänge anerkannt werden, die besonderer Erklärung bedürfen.

3. Der dominante Zusammenhang von Unternehmensplanung und Personalpolitik und seine Beziehung zu betrieblichen Strukturmerkmalen

Den sehr markanten, durchgängigen Unterschieden, die, wie eben gezeigt, zwischen den Typen A 1, A 2 und A 3 im Hinblick auf Unternehmensplanung, Personalwesen, Personalplanung und Personalpolitik bestehen, entsprechen ähnlich markante und in den meisten Fällen unmittelbar plausible Unterschiede in den betrieblichen Strukturmerkmalen.

Tabelle 2 faßt die besonders charakteristischen Kennziffern zusammen. Aus ihr läßt sich sehr klar ablesen, welcher Art die Minderheit der Betriebe ist, die voll entwickelte Unternehmensplanung und ausgebautes Personalwesen besitzen und – gemäß der Syndromatik-These – auch über ein differenziertes Personalplanungsinstrumentarium verfügen und in der Rezession beschäftigungspolische Maßnahmen höherer personalpolitischer Qualität präferierten:

Bei diesen in *Typ A 3* zusammengefaßten Betrieben handelt es sich ganz überwiegend um moderne, große Industriebetriebe mit entsprechender Rechtsform, die sich durch eher kapitalintensive Massenfertigung charakterisieren, die kaum von saisonalen Marktschwankungen abhängig sind und im Zusammenhang mit ihrer Fertigungsstruktur einen weit überdurchschnittlichen Angestell-

Tabelle 2: Ausgewählte Strukturmerkmale der Typen

(N = Betriebe)	A 1 (1043)	A 2 (330)	A 3 (92)	B (153)
Ausbaustand von Unternehmensplanung und Personalwesen	niedrig	mittel	hoch	mittel/hoch
Durchschnittliche Mitarbeiterzahl 1975	156	391	1505	260
Anteil der Aktiengesellschaften (in %)	6	10	25	9
Anteil der Betriebe (in %) des				
– modernen produzierenden Gewerbes ¹	30	38	48	28
– restlichen produzierenden Gewerbes	23	20	22	20
– Baugewerbes	20	10	2	14
– Handels	16	17	8	20
– tertiären Sektors ohne Handel	11	15	20	18
Anteil der Betriebe (in %) mit				
– überwiegend Einzelfertigung	34	27	19	43
– überwiegend Massenfertigung	29	36	45	35
– kein Produktionsbetrieb	37	38	35	22
Anteil der Löhne und Gehälter am Umsatz (in %)	36	34	31	37
Durchschnittlicher Index saisonaler Schwankungen ²	0.39	0.32	0.18	0.45
Anteil an den Beschäftigten (in %)				
AT-Angestellte	8	8	8	16
Tarifangestellte	25	32	38	27
Facharbeiter	27	20	19	22
Sonstige Arbeiter	35	35	31	29
Ausbildende	5	5	4	6

1 Hier wurden die stärker großbetrieblichen und/oder stark technisierten Branchen: Bergbau und Energiewirtschaft, Chemie, Metall- und Elektroindustrie sowie Nahrungs- und Genußmittelherstellung zusammengefaßt.

2 Bei der Bildung des Index wurden Betriebe ohne saisonale Schwankungen mit 0, Betriebe mit schwachen saisonalen Schwankungen mit 1 und Betriebe mit starken saisonalen Schwankungen mit 2 bewertet.

tenanteil aufweisen, während der Facharbeiteranteil nicht nur an allen Beschäftigten, sondern auch an den Lohnempfängern deutlich niedriger ist als in allen anderen Betrieben.

Daneben spielen in diesem Typus Großbetriebe des Dienstleistungssektors eine gewisse Rolle: Während ihm nur jeder 16. Betrieb der Stichprobe (und z.B. nur jeder 40. Handelsbetrieb und nicht einmal jeder 100. Baubetrieb) angehört, ist dies bei jedem fünften Bank- oder Versicherungsbetrieb der Fall.

Im übrigen gibt die weit überdurchschnittliche Mitarbeiterzahl aller Betriebe von Typ A 3 diesem ein weit höheres Gewicht, als der recht kleinen Zahl von Betrieben entspräche: Mit rund 140.000 Beschäftigten stellt Typ A 3 fast ein Drittel aller Beschäftigten der Stichprobe und keinen wesentlich geringeren Anteil als Typ A 1.

Demgegenüber sind die charakteristischen Betriebe der Gegengruppe des *Typs A 1* – die kaum Unternehmensplanung und ausgebautes Personalwesen besitzen und ganz überwiegend keine Personalplanung betreiben – nicht nur weitaus kleiner; sie haben auch eine deutlich andere Fertigungsstruktur (in Typ A 1 gibt es mehr Betriebe mit überwiegender Einzelfertigung als Betriebe mit überwiegender Massenfertigung, während in Typ A 3 letztere mehr als doppelt so häufig sind als erstere); ihr Schwergewicht liegt in ganz anderen, ihrerseits eher durch ihre kleinbetriebliche Struktur charakterisierten, von saisonalen Schwankungen abhängigen Branchen.

Dem entsprechen deutliche Verschiedenheiten der Personalstruktur: Der Angestelltenanteil ist hier – und zwar ausschließlich, weil der Anteil der Tarifangestellten nur zwei Dritteln des Wertes in Typ A 3 beträgt – deutlich niedriger; der komplementär höhere Arbeiteranteil kommt vor allen Dingen durch wesentlich stärkeres Gewicht der Facharbeiter zustande.

Typ A 2 liegt, wie bei Unternehmensplanung, Personalwesen und Personalpolitik, auch bei praktisch allen Strukturmerkmalen zwischen den beiden Extremwerten, die verkürzt als „*planende Großbetriebe*“ und „*nichtplanende Kleinbetriebe*“ bezeichnet seien.

Von besonderem Interesse sind die parallelen Unterschiede, die zwischen den drei hier betrachteten Typen in der *Betroffenheit durch und der Reaktion auf den Konjunktureinbruch von 1974* zu verzeichnen sind.

In Tabelle 3 sind die wichtigsten Daten zur Kennzeichnung dieser beiden Sachverhalte zusammengestellt.

Auf den ersten Blick scheint die Tabelle, betrachtet man nur ihre untere Hälfte („Beschäftigungspolitische Reaktion“), durchaus eine in der Literatur (und auch in anderen Aufsätzen dieses Bandes, vgl. vor allem SCHOLL, Teil C, V.) weit verbreitete These zu bestätigen, nach der Betriebe mit ausgebauter Personalplanung (also hier vor allem die Betriebe von Typus A 3) in der Rezession weit mehr als Betriebe ohne Planung (hier: Typus A 1) zu „schonenden“, Entlassungen vermeidend Anpassungsmaßnahmen an verminderte Absatzmöglichkeiten gegriffen haben.

Eine Betrachtung der oberen Hälfte von Tabelle 3 („Konjunkturelle Betroffenheit“) zwingt jedoch zu einer nuancierteren Bewertung:

(1) Die „*planenden*“ Betriebe standen offensichtlich – wie vor allem der deutlich geringere Anteil von Betrieben indiziert, die zu Beginn der Rezession

keine Umsatzsteigerung zu verzeichnen hatten – im Konjunktureinbruch im Schnitt nicht unter dem gleichen Druck zu harter und schneller Anpassung wie dies bei den „nichtplanenden“ Betrieben der Fall war. Daß der Personalbestand bei den Betrieben von Typ A 3 weit weniger reduziert wurde als im Durchschnitt aller Betriebe mit weniger Planung, läßt sich wohl nicht allein durch andere beschäftigungspolitische Reaktionen erklären, sondern indiziert sicherlich auch geringere konjunkturelle Betroffenheit.

Tabelle 3: Betroffenheit durch und Reaktion auf den Konjunktureinbruch

(N = Betriebe)	A 1 (1043)	A 2 (330)	A 3 (92)	B (153)
<i>a) Konjunkturelle Betroffenheit</i>				
Anteil der Betriebe (in %):				
– ohne Umsatzsteigerung 1973/74	35	29	24	24
– mit reduzierter Produktionskapazität	18	14	15	13
– mit gesunkenener Mitarbeiterzahl	57	53	48	60
– ohne beschäftigungspolitische Anpassungsmaßnahmen	20	14	19	12
Personalentwicklung 1973–75	–5,3 %	–4,5 %	–0,6 %	–1,9 %
<i>b) Beschäftigungspolitische Reaktion</i>				
Häufigkeit (in % aller Betriebe, die überhaupt Maßnahmen durchgeführt haben) von:				
– Entlassungen	64	57	59	53
– Arbeitszeitvariationen ¹ (Durchschnitt von drei Maßnahmen)	44	45	54	44
– Überwälzung auf Dritte ² (Durchschnitt von zwei Maßnahmen)	11	19	21	16
– „Schonende“ Anpassungsmaßnahmen ³ (Durchschnitt von fünf Maßnahmen)	11	17	28	13

1 Bei den unter *Arbeitszeitvariation* zusammengefaßten Maßnahmen handelt es sich im einzelnen um Reduktion von Überstunden, Abbau von Sonderschichten und Durchführung von Kurzarbeit.

2 Bei den zwei unter *Überwälzung auf Dritte* zusammengefaßten Maßnahmen handelt es sich um verminderter Einsatz von Leiharbeitskräften und Reduktion von Fremdaufträgen.

3 Bei den fünf als *schonend* bezeichneten *Maßnahmen* sind Aufhebungsverträge, vorzeitige Pensionierung, Einstellungssperre, Weiterbildung als Überbrückung und die Erstellung von Sozialplänen zusammengefaßt.

(2) Auf dem Hintergrund dieser Tatsache erscheint es durchaus fraglich, ob man wirklich davon sprechen darf, daß die planenden Betriebe – gleicher Anpassungsdruck vorausgesetzt – auf grundlegend andere Weise reagiert hätten als

die nichtplanenden Betriebe. Das Spezifikum der planenden Betriebe scheint vielmehr darin zu liegen, daß sie aufgrund ihres strukturbedingt größeren beschäftigungspolitischen Handlungsspielraums – bei vermutlich geringerem Zwang zu sofortigen massiven Reaktionen – auch ein sehr viel breiteres Spektrum von Anpassungsmöglichkeiten zur Verfügung hatten und ausnutzen (vor allem wohl, um zu vermeiden, daß langfristige betriebliche Interessen durch die Art der Reaktion auf mehr oder minder kurzfristige und vorübergehende Problemlagen verletzt werden).

(3) Das breitere Maßnahmenspektrum planender gegenüber nichtplanenden Betrieben muß nun keineswegs bedeuten, daß erstere sozialpolitische Belange, Interessen ihrer Beschäftigten und/oder Zielsetzungen der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik besser berücksichtigen würden als letztere; ganz überwiegend haben vielmehr planende Betriebe lediglich durch die für sie typischen Maßnahmen einen Teil der Anpassungslasten und Beschäftigungsrisiken von sich und ihren Stammbelegschaften auf andere Betriebe und Beschäftigte oder (z.B. in Form der von über einem Drittel der planenden Betriebe praktizierten Vorzeitpensionierung) auf die Allgemeinheit abgewälzt. Selbst wenn man ein breiteres Maßnahmenspektrum und andere Gewichtigkeit der einzelnen Maßnahmen der planenden gegenüber den nichtplanenden Betrieben als Ausdruck grundlegend veränderter Reaktionsweisen im Konjunktureinbruch betrachtet, muß dies offensichtlich noch keine wirklich substantielle sozialpolitische Neuorientierung der betrieblichen Beschäftigungspolitik bedeuten – wie sie vor der Rezession weithin von der Einführung betrieblicher Personalplanung erwartet worden war.

Hierauf ist in den abschließenden Bemerkungen noch einmal zurückzukommen.

4. Die Minderheit planender Klein- und Mittelbetriebe

Die in Typ B zusammengefaßten rund 150 Betriebe unterscheiden sich zunächst einmal – wie schon weiter oben gezeigt – von allen anderen Betrieben der Stichprobe durch eine Konstellation von Unternehmensplanung, Personalwesen, Personalplanung und Personalpolitik, die nicht dem von der Syndromatik-Theorie implizierten Schema entspricht.

Zwei Abweichungen sind hier besonders bemerkenswert:

- Während Unternehmensplanung und Personalplanung – und zwar vor allem qualitative Personalplanung – gut bis sehr gut ausgebaut sind und sich das betriebliche Personalwesen durch sehr häufige Durchführung von Weiter-

bildung und eine ungewöhnlich gut entwickelte Personalstatistik charakterisiert, sind doch die mit solchen Formen betrieblichen Verhaltens sonst selbstverständlich verbundenen betriebsorganisatorischen Bedingungen betrieblicher Personalpolitik (indiziert vor allem durch eine gehobene hierarchische Stellung des Personalwesens und mehr oder minder umfassende Einstellungskompetenz der Personalabteilung) kaum gegeben;

- desgleichen kontrastiert mit dem recht hohen Entwicklungsniveau der Unternehmensplanung und dem – trotz fehlender betriebsorganisatorischer Absicherung – recht gut ausgebauten Personalwesen ein Profil beschäftigungspolitischer Anpassungsmaßnahmen in der Rezession, das sich nur wenig von dem nichtplanender Betriebe unterscheidet.

Eine nähere Betrachtung der charakteristischen Strukturmerkmale der Betriebe dieses Typus macht deren Sonderstellung noch deutlicher (vgl. Tab. 3):

Die Betriebe von Typ B besitzen, obwohl ihre Unternehmenspolitik, wie gezeigt, in mancher Hinsicht enge Verwandtschaft mit den planenden Betrieben von Typ A 3 aufweist, nach den meisten ihrer Strukturmerkmale recht große Ähnlichkeit mit den nichtplanenden Betrieben von Typ A 1.

Insbesondere charakterisiert sich die *Betriebsstruktur* von Typ B durch:

- eine eher geringe durchschnittliche Betriebsgröße;
- einen besonders hohen Anteil des tertiären Sektors;
- einen exzeptionell niedrigen Anteil von Betrieben mit überwiegender Massenfertigung; ungewöhnlich hoch ist demgegenüber der Anteil der Fälle, die keine Fertigungsbetriebe sind;
- einen besonders hohen Anteil der Löhne und Gehälter am Umsatz und sehr hohe Saisonabhängigkeit.

Deutlich aus dem Rahmen der A-Typen fällt auch die *Personalstruktur*:

- der Anteil der AT-Angestellten ist doppelt so hoch wie in allen anderen Betrieben, während der Anteil der Tarifangestellten kaum über dem (niedrigsten) Wert von Typ A 1 liegt;
- während der Facharbeiteranteil verhältnismäßig (jedoch nicht besonders) hoch ist, liegt die Summe der un- und angelernten Lohnempfänger markant unter den entsprechenden Werten aller A-Typen;
- über den Werten aller A-Typen liegt hingegen der Anteil der Auszubildenden.

Versucht man einen *durchschnittlichen Qualifikationsindex* zu bilden, indem man jeweils die Anteile der AT-Angestellten und Facharbeiter mit 2, die Anteile der Tarif-Angestellten und Angelernten mit 1 und die Anteile der Ungelehrten mit 0 gewichtet, so liegt Typ B eindeutig an der Spitze. Der Index beträgt:

- bei den beiden Typen A 2 und A 3 = 1,16;
- bei Typ A 1 = 1,23;
- bei Typ B = 1,31.

Gleichfalls einigermaßen aus dem Rahmen fallend ist die *konjunkturelle Betroffenheit* der Betriebe von Typ B und ihre beschäftigungspolitische Reaktion in der Krise:

Eine Reihe von Daten weisen darauf hin, daß die Betriebe von Typ B deutlich weniger als die meisten anderen Betriebe vom Konjunkturereinbruch betroffen wurden: Ihr Personal hat sich von 1973 bis 1975 nur um knapp 2 % vermindert; der Anteil der Betriebe ohne Umsatzsteigerung zu Beginn der Rezession liegt ebenso niedrig wie in Typ A 3; der Anteil der Betriebe mit reduzierter Produktionskapazität ist sogar niedriger als in allen anderen Typen.

Dem steht allerdings gegenüber, daß die gemeldete durchschnittliche Auslastung der Produktionskapazität erheblich unter dem Durchschnitt aller anderen Typen liegt und daß kein Typ einen ähnlich hohen Anteil von Betrieben mit gesunkenen Mitarbeiterzahl aufzuweisen hat; hinzu kommt, daß nur sehr wenig Betriebe von Typ B überhaupt keine beschäftigungspolitischen Anpassungsmaßnahmen durchgeführt haben.

So ist auch nicht entscheidbar, ob die Diskrepanz zwischen beschäftigungspolitischer Reaktionsweise auf der einen Seite, Ausbaustand von Unternehmens- und Personalplanung auf der anderen Seite nur Ausdruck geringeren Anpassungsdrucks ist oder – gemessen an den Zusammenhängen in den anderen Typen – ein reelles Mißverhältnis zwischen Planung und Personalpolitik ausdrückt, das dann z.B. auf das Fehlen eines eigenständigen, handlungsfähigen Personalwesens zurückgeführt werden könnte.

Im übrigen ist zwar die Zahl der Maßnahmen je Betrieb bei Typ B kaum größer als bei den kleinen, nichtplanenden Betrieben vom Typ A 1, jedoch das Spektrum der von den Betrieben des Typs B ergrienen Maßnahmen spürbar breiter als dies bei Typ A 1 der Fall ist: Während hier der Abbau von Überstunden und Entlassungen bei weitem dominieren und über die Hälfte aller in Betrieben dieses Typs ergrienen Maßnahmen repräsentieren, haben nur gut die Hälfte aller Betriebe von Typ B, die überhaupt Maßnahmen durchführten, Entlassungen vorgenommen; arbeitszeitwirksame Maßnahmen sind etwa gleich häufig wie in Typ A 1 und praktisch alle anderen Maßnahmen deutlich häufiger.

Auf dem Hintergrund dieser Strukturbedingungen wird auch die Abweichung der Betriebe des Typus B vom dominierenden Schema gemäß der Syndromatik-Theorie eher verständlich: Das Fehlen selbständiger, handlungsfähiger personalpolitischer Instanzen, also die Tatsache, daß offensichtlich in diesen Betrieben Personalpolitik eine Sache der Unternehmensleitung bzw. der Linienvorgesetzten ist, korrespondiert unmittelbar mit ihrer geringen Größe, aber auch der Qualifikationsstruktur ihrer Beschäftigten und der hohen Bedeutung von menschlicher Arbeitskraft als Produktionsfaktor.

Dennoch ist das Bild, das die in Typ B enthaltenen rund 150 Betriebe bieten, sehr viel uneinheitlicher und schwieriger zu interpretieren als dies bei den Typen der A-Gruppe der Fall ist. Der Grund hierfür liegt wahrscheinlich darin, daß in diesem Typ Betriebe zusammengefaßt sind, die sich auf ähnlich markante, aber jeweils verschiedene Weise von der großen Mehrheit der Untersuchungsbetriebe abheben.

So spricht manches dafür, daß einige der Betriebe nur deshalb in Typ B gerieten, weil bei der Ausfüllung des Fragebogens auf nicht mehr rekonstruierbare Weise Mißverständnisse und Irrtümer sich ereigneten, so daß ein Planungsverhalten gemeldet wurde, das in Wirklichkeit in dieser Form nicht zutraf.

Daneben gehören zu Typ B sicherlich auch Betriebe mit ganz ungewöhnlicher Struktur, deren Spezifika jedoch von den Vorgaben des Fragebogens nicht adäquat erfaßt wurden. Solche Betriebe wären z.B. in der Wirtschaftsabteilung „Dienstleistungen“ zu vermuten, die an Typ B mit 11 % stärker beteiligt ist als an irgendeinem Typ der A-Gruppe (wo die Dienstleistungen durchschnittlich einen Anteil von 7 % stellen). Solche Betriebe – gemäß der Systematik der Wirtschaftszweige gehören beispielsweise Verlage oder Marktforschungsinstitute zu dieser Wirtschaftsabteilung – könnten z.B. den weit überdurchschnittlichen Anteil von außertariflichen Angestellten an den Betrieben dieses Typs erklären.

Endlich kann keineswegs ausgeschlossen werden, daß in einem Gutteil der Betriebe dieses Typs die Meldungen zur Unternehmensplanung, zur Personalpolitik und zur Personalplanung realistisch und Ausdruck exzeptioneller Management-Qualitäten der Unternehmensleitung sind – was freilich wiederum den abweichenden Charakter dieser Betriebe, nur eben in einem anderen Sinne, bekräftigt. So wäre es nicht ganz unplausibel, anzunehmen, daß eine vermutlich geringere konjunkturelle Betroffenheit gegenüber der großen Mehrzahl von Betrieben gleicher Größe auch Folge überdurchschnittlich weitschauender und reaktionsfähiger Unternehmenspolitik ist (obwohl der gleiche Sachverhalt unter anderem auch durch den stärkeren Anteil von Betrieben des tertiären Sektors erklärbar wäre).

5. Schlußbemerkungen

Für die große Mehrzahl der von der Erhebung erfaßten Betriebe der gewerblichen Wirtschaft mit 50 und mehr Beschäftigten – die Betriebe von Typ B seien hier außer Acht gelassen – gilt ein sehr eindeutiger, klarer und stringenter Sachverhalt.

Eine Minderheit von – planenden – Betrieben, die allerdings einen erheblichen Teil der Arbeitskräfte beschäftigen, ist aufgrund einer ganzen Reihe von betrieblichen Bedingungen in der Lage:

- das eigene Handeln nach innen und außen auf den für das betriebliche Interesse jeweils wichtigsten Gebieten längerfristig zu planen;

- für alle wichtigen Management-Aufgaben (darunter auch Personalpolitik in einem weiten Sinne) handlungsfähige, sachkompetente Instanzen zu schaffen, die sich dann auch die Verfügung über die zur Erledigung ihrer Aufgaben notwendigen Instrumente sichern können;
- infolgedessen in mehr oder minder unvorhersehbaren, kritischen Situationen, wie dem Konjunktureinbruch 1973/74, ein breites Bündel von in ihren zeitlichen Wirkungen und ihren Effekten mehr oder minder genau dosierbaren Maßnahmen zur Reduzierung des Arbeits- und Beschäftigungs- volumens einzusetzen, die es erlauben, auch in turbulenten Situationen die Verfolgung der langfristigen betrieblichen Interessen (z.B. an Erhaltung von Stammbelegschaft) zu sichern.

Hierbei handelt es sich vor allem um größere Industriebetriebe mit überdurchschnittlich kapitalintensiver Fertigung, deren Absatzmärkte durch anonymisierte Kundenbeziehungen (kongruent zu Massenfertigung) charakterisiert sind; ähnliche Handlungspotentiale weisen daneben noch größere und große Betriebe des tertiären Sektors, jedoch nur ganz vereinzelt Unternehmen aus Wirtschaftsabteilungen wie Baugewerbe oder Handel auf.

Ihnen steht eine große Zahl von nicht oder nur wenig planenden, fast immer kleineren oder mittelgroßen Betrieben gegenüber, die nur wenig Chancen haben, das gleiche Niveau an Überblick über und an Einflussnahme auf ihre äußereren und inneren Existenzbedingungen zu erreichen, wie dies – in normalen Zeiten oder in der Rezession – bei den planenden Betrieben der Fall ist.

Die spezifischen Ziele und Maßnahmen betrieblicher Personal- und Beschäftigungspolitik sind also den dominierenden betrieblichen Handlungsbedingungen untergeordnet. Von ihnen hängt es in aller Regel ab, was betriebliche Personalpolitik tun kann oder nicht, welche Zeithorizonte sie berücksichtigen kann oder muß, inwieweit und in welcher Art sie auf die Interessen aller Beschäftigten oder bestimmter Beschäftigungsgruppen Rücksicht nehmen kann bzw. muß und in welcher Form sie sich mit Zielen und Aktionen staatlicher Sozial- und Arbeitsmarktpolitik auseinanderzusetzen hat.

Die vor einigen Jahren recht weit verbreitete Vorstellung, daß man durch Einführung betrieblicher Personalplanung unabhängig von den jeweiligen Bedingungen und Verhältnissen die Qualität betrieblicher Personalpolitik erhöhen könne, erweist sich als blanke Illusion, die aus der Verwechslung von Instrumenten und Substanz betrieblichen Handelns entsprungen war.

Dieses auf knappste Form gebrachte Ergebnis der an anderer Stelle im Detail (Lutz u.a. 1977; Lutz u.a. 1979) dargestellten Analysen wirft nun freilich seinesseits eine Reihe von neuen Fragen auf, die mit den bisher referierten Befun-

den und dem Material, aus dem sie gewonnen wurden, nicht zu beantworten sind.

Drei dieser Fragen seien abschließend wenigstens formuliert und sehr knapp begründet:

(1) Zwar ist es unbestreitbar legitim, zu behaupten, daß heute Betriebe mit ganz bestimmten Merkmalen (wie z.B. Größe) tatsächlich in aller Regel einen hohen Ausbaustand von Unternehmensplanung, Personalwesen und Personalplanung aufweisen. Doch mußte dies noch vor einem Jahrzehnt keineswegs immer der Fall sein: Daß sich entwickelte und differenzierte Formen von Unternehmensplanung und (quantitativer) Personalplanung auch in größeren Industriebetrieben erst seit der Mitte der 60er Jahre verbreitet bzw. generell durchgesetzt haben, wurde – unter Heranziehung einer IFO-Erhebung von 1965 – bereits gezeigt (Lutz u.a. 1977, S. 121 ff und LUTZ).

Daß sich ungefähr parallel damit in Betrieben gleicher Art eine rasche Zunahme der Weiterbildungsaktivitäten (und nur einen der Indikatoren zum Ausbaustand betrieblichen Personalwesens aufzugreifen, die im vorstehenden verwendet wurden) vollzog, ist durch industriesoziologische Untersuchungen ausreichend belegt (Sass u.a. 1974).

Daß zentrale Maßnahmen qualitativer Personalplanung (wie etwa Personalbeurteilung) erst seit den 60er Jahren in vielen Betrieben Eingang fanden, läßt sich aus der Literatur zweifelsfrei entnehmen: Seit der Mitte der 60er Jahre hat die Zahl einschlägiger Titel, vor allem von Aufsätzen und Büchern, die sich an den Betriebspрактиker wenden, rapide zugenommen. Siehe hierzu etwa die Literaturlisten von Strametz, Lometsch 1977 oder Grunow 1976. Bei Gollnow 1977 heißt es einleitend: „Die Diskussion in Unternehmen dreht sich heute nicht mehr darum, ob Mitarbeiterbeurteilungen durchgeführt werden sollen“, sondern nur noch um das zu wählende Verfahren (S. 7).

Gänzlich offen ist hingegen, was diese Entwicklung, von der ja zunächst nur der instrumentelle Aspekt sichtbar ist, für die Substanz betrieblichen Handelns und insbesondere der betrieblichen Arbeitskräftepolitik bedeutet: Werden lediglich andere Techniken benutzt, mit denen sich nunmehr inhaltlich unverändertes betriebliches Interesse – unter veränderten äußeren Bedingungen und/oder mit höherer Wirksamkeit – durchzusetzen versucht? Oder ist mit der skizzierten Entwicklung auch ein inhaltlicher Wandel betrieblicher Arbeitskräftepolitik verbunden, der sich z.B. als Verbreitung betriebszentrierter Arbeitsmarktsegmentation beschreiben läßt? (Lutz 1979; Sengenberger 1979). Ist es möglich, daß mit einem solchen Wandel betrieblicher Arbeitskräftepolitik – genauer: mit der ihn auslösenden Neuorientierung der Unternehmensstrategie – der Gegensatz zwischen großen, kapitalstarken, mehr oder minder marktbeherrschenden Betrieben einerseits und dem Rest der Betriebe anderer-

seits überhaupt erst aufbricht oder doch wenigstens erst arbeitsmarktwirksam wird?

(2) In der Fachdiskussion über betriebliche Personalplanung wird mehr oder minder selbstverständlich unterstellt, daß die offensichtlich von den planenden Betrieben stärker als von nichtplanenden Betrieben verfolgte Politik mehr oder minder ausgeprägter Personalstabilisierung (die dann auch den Einsatz von quantitativer und qualitativer Personalplanung sinnvoll, ja notwendig, aber vielfach auch erst möglich macht) als sozialpolitischer Fortschritt betrachtet werden müsse, da mit ihr eine größere Beschäftigungssicherheit für die Arbeitnehmer in den planenden Betrieben verbunden ist.

Betrachtet man jedoch die Art und Weise, in der offensichtlich die planenden Betriebe in der Rezession ihren Stammbelegschaften höhere Arbeitsplatzsicherheit verschafften, so stellt sich die Frage, ob es hier nicht lediglich um eine veränderte inner- oder zwischenbetriebliche Lastenverteilung geht, die auf der einen Seite relativ privilegierte Arbeitskräftegruppen entstehen läßt (nämlich eben die Stammbelegschaften der planenden Betriebe), auf der anderen Seite jedoch die berufliche Situation und Arbeitsmarktlage anderer Beschäftigungsgruppen verschlechtert bzw. die Allgemeinheit (z.B. über das System der Alterssicherung) belastet.

(3) Die im vorstehenden formulierten Aussagen und gezogenen Schlüsse legen generell die Annahme nahe, daß kleinere und mittlere Betriebe, die nicht exzeptionell günstige Marktpositionen innehaben, kaum dazu imstande sind, ähnliche wirksame Formen der betrieblichen Interessendurchsetzung zu entwickeln, wie sie die großen, kapitalstarken, planenden Betriebe besitzen. Dem steht nun freilich gegenüber, daß in dem „abweichenden“ Typ B eine gewisse Zahl von Betrieben enthalten sein könnte, denen eben dies – es wurde vermutet: dank eines besonders guten Managements – gelungen zu sein scheint.

Welche dieser beiden Interpretationen ist realistischer?

Gibt es ausreichende Chancen dafür, daß sich kleinere und mittlere Betriebe durch eine Politik verstärkter Flexibilität gegen die Tendenz zur Abhängigkeit von „beherrschenden“ Unternehmen erfolgreich zur Wehr setzen können, wie sie etwa für viele Zulieferer gegeben ist und manche – scheinbar sozialpolitisch fortschrittliche – Maßnahmen der planenden Betriebe in der Rezession überhaupt erst ermöglichte?

Gibt es bestimmte Arbeitsmarktsituationen, die von einer solchen Politik verstärkter Flexibilität vorausgesetzt – und möglicherweise konsolidiert – werden?

Und schließlich: Was würde es für die Beschäftigten der betroffenen Betriebe, die Gesamtheit der Arbeitnehmer und die staatliche Politik bedeuten, wenn

sich die Zahl solcher aktiv flexiblen kleineren Betriebe substantiell erhöht oder aber (weiter?) vermindert?

*III. Martin Posth **

Handlungsbedingungen und Zielsetzungen der Personalplanung in einem Unternehmen der Automobilindustrie

Gliederung:

- 1. Vorbemerkung*
- 2. Rahmenbedingungen für betriebliche Personalpolitik und Personalplanung*
- 3. Strategische Zielrichtung von Personalpolitik und Personalplanung – Möglichkeiten, Notwendigkeiten und Grenzen*
- 4. Instrumente zur Um- und Durchsetzung personalpolitischer und personalplanerischer Strategien*
- 5. Offene Fragen bei der Umsetzung betrieblicher Personalplanung*

1. Vorbemerkung

Die andauernden Probleme einer konjunkturell und weitgehend strukturell bedingten Arbeitslosigkeit haben aufgrund der Erfahrungen in den letzten Jahren – zumindest für den Betriebspрактиker, für den betrieblichen Personalverantwortlichen – vollends deutlich werden lassen, daß die betriebliche Personalplanung, der ihr vielfach, insbesondere vom theoretischen Ansatz her, zugeordneten und zugedachten überhöhten Funktion und Bedeutung nicht hat gerecht werden können. Ernüchterung, ja teilweise Ratlosigkeit ist an die Stelle eines propagierten Glaubensbekenntnisses getreten, mit dem Zaubermittel der „Personalplanung“ allein könne, wenn es nur richtig umgesetzt und angewendet würde, die heutige Arbeitslosigkeit in unserem Lande beseitigt oder doch auf ein erträgliches Maß reduziert werden. Dem ist, wie wir an sich nicht erst seit heute wissen, nicht so.

* Der Autor ist Vorstandsmitglied für Personal- und Sozialwesen der AUDI NSU AUTO UNION AG, Neckarsulm/Ingolstadt.

Der Beitrag ist die überarbeitete Fassung eines auf dem ISF-Symposium „Personalplanung unter veränderten Wachstumsbedingungen“ 1978 gehaltenen Referats.

Wir sollten aber in der jetzigen Situation, und zwar alle, die für beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Probleme Verantwortung tragen, gemeinsam zu einer Neubesinnung, zu einer schonungslosen Analyse mit dem Ziel antreten, den Bereich der betrieblichen Personalplanung immer stärker aus seiner immer noch zu passiven Funktion herauszuführen und ihn mit aktiveren Gestaltungsinstrumenten zu versehen, um die gemeinsam erkannten Problemsituationen besser bewältigen zu können.

Ich will im folgenden versuchen, die mir vorgegebene Thematik aus der Sicht *eines* mitbestimmten konzernabhängigen Unternehmens der Automobilindustrie darzustellen; ich spreche hier also *nicht* für die Automobilindustrie. Meine Aussagen und Überlegungen zu den allgemeinen Rahmenbedingungen betrieblicher Personalpolitik und -planung, zu deren strategischen Zielrichtungen und den Instrumenten ihrer Um- und Durchsetzung sowie zu den dabei noch offenen Fragen und Problemen sind deshalb nicht unbedingt verallgemeinerungsfähig. Auch ich werde hier keine ausgefeilten, übertragungsfähigen Konzeptionen anbieten können, mit deren Hilfe eine Vielzahl der beschäftigungspolitisch relevanten Problemlagen für *alle* Beteiligten zufriedenstellend gelöst werden könnten, sondern will versuchen, einen Beitrag in die gemeinsame Diskussion einzubringen.

Aufgrund der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit kann ich auch kein nur annähernd erschöpfendes, abgerundetes Bild der Gesamtproblematik zeichnen, sondern muß mich auf eine Darstellung exemplarischen Charakters beschränken.

2. Rahmenbedingungen für betriebliche Personalpolitik und Personalplanung

Ich will kurz aus meiner Sicht und damit auch *schwerpunktartig* aus dem *Blickwinkel eines Automobilunternehmens* auf die Handlungsbedingungen eingehen, mit denen sich die Einzelunternehmung im Rahmen ihrer personalpolitischen und -planerischen Aktivitäten konfrontiert sieht.

(1) Wer heute in seinem Unternehmen über die personalstrategischen Zielsetzungen der nächsten Jahre Rechenschaft abgeben will, muß sowohl die *innere* wie die *äußere* Dynamik, der sich die Einzelunternehmung heute und künftig ausgesetzt sieht, als Grundvoraussetzung jeglichen Handels analysierend vorstellen: er muß also die technisch-technologischen Veränderungen *im Unternehmen/Betrieb* ebenso heranziehen wie die sich ständig verändernden Rahmenbedingungen *im gesellschaftlichen Umfeld des Unternehmens* bis hin zur Entwicklung der *weltwirtschaftlichen Prozesse*.

(a) Zum letzten Punkt möchte ich schlagwortartig hervorheben:

- Die internationale Wettbewerbsfähigkeit hat sich durch Veränderung im Wechselkurssystem verschoben, eine Stabilisierung ist noch nicht in Sicht.
- Die „terms of trade“, die Welthandelsrelation, die Austauschrelation zwischen Industriegütern und Rohstoffen, haben sich von 1972–1978 zu Lasten der Industrienationen um 15% verschlechtert, d.h.
- alle Industrienationen müssen – auch künftig – tendenziell einen höheren Anteil ihrer nationalen Budgets für Rohstoffe zur Verfügung stellen und erhalten gleichzeitig einen geringeren Gegenwert für ihre Industrie-Erzeugnisse.
- Dadurch werden sich die weltweit bestehenden *Inflations- und Zahlungsbilanzprobleme* eher vergrößern.
- Die *internationale Arbeitsteilung* wird sich weiter zugunsten der billig produzierenden Drittländer und zu Lasten industrieller inländischer Arbeitsplätze verschieben.
- Strukturelle Veränderungen mit der Gefahr länger andauernder *Strukturkrisen* in den Industrieländern zeichnen sich ab.
- Mit einem *stagnativen* oder doch *geringerem Wirtschaftswachstum* bei zurückhaltender Investitionsneigung ist zu rechnen.
- Die Bemühungen werden sich verstärken, mit Hilfe *technologischer, innovativer Aktivitäten* wenigstens teilweise eine Kompensation zu erreichen.

Diese übergeordneten Ausgangsdaten zeigen bereits, von wo und wie das Gesetz des Handels vorgegeben ist.

(b) Der Personalverantwortliche eines Unternehmens muß natürlich eine Vielzahl sozusagen *personalintensiver Bedingungen* und *Einflußfaktoren* für seine zukünftigen Strategien und Planungen überdenken und bewerten, von denen ich hier nur beispielhaft einige wenige, die mir für das vorgegebene Thema wichtig erscheinen, nennen möchte:

- Die immer kürzer werdenden „Halbwertzeiten“ im Rahmen *neuartiger Technologien* (Mikroprozessoren, Halbleiter) und aufgrund des progressiv verlaufenden *technischen Fortschritts* wirken sich unmittelbar auf die Berufsbilder und Arbeitsplatzanforderungen, aber auch auf die physische und psychische Konsistenz der Mitarbeiter aus.
- Eine weitere *Verschiebung vom manuellen Fachkönnen zum Fachwissen*, zur anspruchsvolleren, überwachenden und zur dienstleistenden Tätigkeit, ist zu erwarten.

- Eine ausgefeilte *Bildschirm- und Schreibcomputertechnik* wird die Bürolandschaften verändern.
- Das „*soziale Bewußtsein*“ der Mitarbeiter und der Gesellschaft wird sich weiter erhöhen; der berechtigte Wunsch nach einer menschengerechten Arbeitsgestaltung und Arbeitsumwelt wird intensiver.
- Die *Ansprüche der gesellschaftlichen Umwelt* an das Unternehmen als eine „*soziale Veranstaltung*“ werden sich verstärken.
- Der *Komplexitätsgrad* unternehmens-/personalpolitischer Entscheidungsfindung und -umsetzung wird ständig zunehmen und ein Mehr an Information und Kommunikation erforderlich machen.
- Das heute schon bestehende umfangreiche Netz von Regelungen, Schutzbestimmungen, Auflagen und Koordinationszwängen für den Personalbereich droht zu einem immer undurchsichtigeren und größeren *Normenengestrüpp* auszufern.

(2) Schließlich wird man sich fragen müssen, wie es mit den *äußeren Rahmenbedingungen* in der eigenen *Branche* bestellt ist, denn gerade von ihnen, also vom Markt und Wettbewerb, werden die Handlungsmöglichkeiten auch des Personalverantwortlichen weitgehend determiniert. Aus diesem Grunde ist ein kurzes Eingehen auf die Absatzentwicklung und auf die *längerfristigen Perspektiven der Automobilindustrie* unumgänglich.

Nach Beendigung der auch durch die Ölkrise entscheidend mitbeeinflußten Automobilrezession erreichten die *Zulassungswerte im Inland* 1976 mit rund 2,3 Mio. und 1977 mit je rund 2,7 Mio. Einheiten (ca. 11%) neue Rekordmarken; gleiches gilt für die *Automobilproduktion*, die 1976 3,9 Mio. und 1977 4,1 Mio. Einheiten (+ 6,1%) betrug. *Weltweit* ist die Automobilproduktion von 10 Mio. Einheiten 1950, über 16 Mio. Einheiten 1960 auf 41 Mio. Einheiten 1977 hochgeschnellt (Steigerung der letzten 7 Jahre um 40%; durchschnittliches jährliches Wachstum um 4,9%).

Die Automobilindustrie nimmt in unserem Land gesamtwirtschaftlich eine *Schlüsselstellung* ein und dürfte diese auch unter *langfristigen Perspektiven* beibehalten.

Sie muß allerdings – und das ist beschäftigungspolitisch relevant – zukünftig verstärkt mit *Nachfrageschwankungen* rechnen, da der Ersatzbedarf 1978 einen Anteil von rund 80% der Neuzulassungen im Inland erreicht haben dürfte (1960 = 15%). Die hierdurch vorgegebene höhere konjunkturelle Empfindlichkeit des Absatzes liegt auf der Hand. Wir erwarten gegenwärtig – bei eher zurückhaltender Betrachtung – für 1980 einen inländischen PKW-Bestand von über 23 Mio. Einheiten, was einer jährlichen Neuzulassungsquote von ca. 2,2 Mio. Einheiten entsprechen würde.

Die Lage auf den *Hauptexportmärkten* der deutschen Automobilindustrie in Europa und USA ist aufgrund der sich ständig ändernden Wechselkursrelationen unterschiedlich und eher gedämpft einzuschätzen. Desgleichen lässt sich über die Möglichkeiten, neue Absatzmärkte in Entwicklungsländern oder im Ostblock zu erschließen, derzeit keine sichere Aussage machen. Eines steht allerdings heute fest: die starke Exportabhängigkeit der deutschen Automobilindustrie und ein geradezu *bemübungloser Wettbewerb auf den Weltmärkten* werden bestehen bleiben und sich eher noch verstärken.

In diesem Zusammenhang einige Anmerkungen zur vielzitierten sog. *japanischen Herausforderung*: Japan produzierte 1977 8,5 Mio. Einheiten und exportierte mit 4,35 Mio. Einheiten mehr als die bundesdeutsche Konkurrenz herstellte (4,1 Mio. Einheiten); vom japanischen Export entfielen 42,6% = 1,85 Mio. Einheiten auf die USA und 17,5% = 760.000 Einheiten auf Europa. Längerfristig wird die japanische Automobilkonkurrenz m.E. dann für uns problematisch, wenn es ihr auf Dauer gelingen könnte, die heute bestehenden, eher *strukturell bedingten Preisvorteile* auch künftig im jetzigen Ausmaß beizubehalten, also wenn

- günstige Wechselkursrelationen (niedriger Außenwert des Yen)
- hoher Rationalisierungs-/Automoatisierungsgrad und hohe Arbeitsproduktivität (hervorragend motivierte Belegschaften)
- extrem niedrige Arbeitskosten
- Systemunterschiede im Produktionsbereich (Vielzahl mittlerer und kleinerer Zulieferer: Entfall kostspieliger Lagerhaltung, massiver Druck auf Preisgestaltung der Zulieferer)

als Bedingungen der japanischen Automobilindustrie bestehen bleiben.

Darüber hinaus sieht sich die deutsche Automobilindustrie *weiteren einengenden Rahmenbedingungen* aus Umweltschutz, Rohstoff- und Energieverknappungsproblemen und einer damit zusammenhängenden Gesetzgebung ausgesetzt, die nicht immer von internationaler Gemeinsamkeit getragen, sondern eher von nationalen Alleingängen gekennzeichnet ist.

Wenn man nun noch feststellen muß, daß die *Umsatzrendite* der deutschen Automobilindustrie deutlich unter dem Niveau ausländischer Konkurrenten liegt, so wird offensichtlich, daß der internationalen Konkurrenz langfristig nur standgehalten werden kann, wenn die Produktivität bei gleichzeitiger stringerer Kostendisziplin in allen Unternehmensbereichen weiter gesteigert wird, und wenn die jetzt in der Automobilindustrie wieder eingetretene Verbesserung ihrer *Ertragslage* sich künftig noch durchgreifender fortsetzt und langfristig anhält.

Ich glaube, diese vorrangig von Markt und Wettbewerb heute einem Automobilunternehmen sozusagen von „außen“ gesetzten Daten muß sich insbesondere auch der Personalpolitiker und -planer sehr sorgfältig vor Augen halten, um den damit vorgegebenen *Zielkonflikt* von vornherein in seiner Schärfe und seinem Ausmaß zu erkennen und um ihn in sein *personalseitiges Kalkül* einzubeziehen. Der Personalverantwortliche muß deshalb schon hier zur Kenntnis nehmen, daß im Inland eine Gegenstrategie im Grunde nur eine *kosteneinsparende Rationalisierung* und *Automatisierung* sein kann. Die daraus möglicherweise entstehenden beschäftigungspolitischen Auswirkungen liegen auf der Hand: Sollten in den nächsten Jahren die zur Erhaltung der internationalen Konkurrenzfähigkeit notwendigen Rationalisierungsinvestitionen und die sich daraus ergebenden Kapazitätseffekte höher sein als das Wachstum der Gesamtnachfrage der Automobilindustrie, so müßte das sich zwangsläufig auf den Bestand der Arbeitsplätze auswirken. Davon zu *trennen* ist die noch zu behandelnde Frage, wie die hier auftretenden gesellschafts-, sozial-, beschäftigungs- und personalpolitischen Problemlagen behandelt werden, wie der *Zielkonflikt* – zwischen prinzipiell bejahter Vollbeschäftigung draußen sowie Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit und damit langfristiger Sicherung von sächlichen und personellen Unternehmensbestandteilen drinnen – ausgewogen und befriedigend gelöst werden kann.

3. Strategische Zielrichtung von Personalpolitik und Personalplanung – Möglichkeiten, Notwendigkeiten und Grenzen

Nachdem ich im vorhergehenden Abschnitt versucht habe, einige mir wesentlich erscheinende Eckdaten und Voraussetzungen aufzuzeigen, denen sich der Personalmann nicht entziehen kann, will ich nunmehr auf das *Aktionsfeld* eingehen, das für betriebliche Personalstrategien verbleibt.

(1) Zunächst seien einige Anmerkungen zur *Personalplanung* schlechthin und zur Stellung des Personalwesens in Anbetracht der Geltung des *Mitbestimmungsgesetzes von 1976* vorangestellt:

Daß bis vor kurzem viele große Unternehmen die Personalverantwortlichkeit und damit praktisch auch die Personalplanungsaufgaben nicht in der Unternehmensspitze funktional verankert hatten, und diese Aufgabenstellung vielfach erst durch das Mitbestimmungsgesetz 1976 in diesen Rang gehoben wurde, spricht ja nicht unbedingt dafür, daß die Unternehmensleitung überall die Notwendigkeit der personalpolitischen und personalplanerischen Beteiligung an Unternehmensentscheidungen, und damit verbunden, die rechtzeitige Aufklärung über Erfordernis und Folgen z.B. von Rationalisierungs- und Innovations-

vorgängen, mit Blick auf die betroffenen Belegschaften schon genügend berücksichtigt hatte. Auf der anderen Seite bedurfte es allerdings nicht erst des Mitbestimmungsgesetzes, – wie die Praxis in vielen Unternehmen zeigt – um eine sachgerechte Personalpolitik zu betreiben. Aber auch unter den neuen gesetzlichen Gegebenheiten, die der Personalpolitik und -planung ohne Zweifel generell, aber auch in vielen Unternehmen einen neuen Stellenwert gebracht haben, wird man vorurteilslos und nüchtern feststellen können, daß *Personalplanung* einerseits wirksam nur betrieben werden kann, wenn sie *in der obersten Leitungsebene* des Unternehmens ressortiert, aber andererseits nicht Mittelpunkt des Unternehmensgeschehens ist und nicht sein kann. Denn der von der Gesellschaft letztlich nur honorierte Unternehmenszweck – nämlich die Dienstleistung oder das Produkt als Grundlagen für die Kapitalverzinsung – bleiben Ziele primärer Art. Personalplanung kann deshalb auch unter Geltung des Mitbestimmungsgesetzes in einem Unternehmen, Betrieb oder großen Konzern immer nur ein *Mittel zum Interessenausgleich* darstellen, dessen Wirksamkeit entscheidend davon abhängt, daß eine positive Kooperationsbereitschaft der betrieblichen Beteiligten vorhanden ist, sozusagen der erklärte Wille, im wiederkehrenden Rhythmus die der Planung zugrundeliegenden Veränderungssituationen aus der Sicht der Mitarbeiterinteressen wirklich zu berücksichtigen und eine nur dann für das Unternehmen optimale Planungsvorstellung zu erarbeiten. Viele – wie ich meine – die meisten Unternehmen, die heute dem Mitbestimmungsgesetz unterliegen, haben ihre personalplanerischen Aufgabenstellungen – nicht zuletzt aufgrund der betriebsverfassungsrechtlichen Regelungen – schon vor Inkrafttreten des Mitbestimmungsgesetzes so und nicht anders gesehen, so daß sich für sie durch die neuen Bestimmungen allenfalls graduelle Unterschiede, z.B. hinsichtlich offenerer, umfangreicherer Information der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat, ergeben können. Ich will aber umgekehrt nicht ausschließen, daß so mancher Personalvorstand seine im Gesetz festgeschriebene Aufwertung dazu benutzen könnte, gegenüber seinen Vorstandskollegen aus Vertrieb und Produktion seine personalseitigen Überlegungen noch wirksamer als bisher vorzutragen und umzusetzen.

(2) Zurück zu den *personalstrategischen Zielsetzungen*. Wie sieht es also in einem Unternehmen für den Personalverantwortlichen aus, der draußen Arbeitslosigkeit feststellt, und der drinnen – aufgrund der eingangs erwähnten äußeren Einflußfaktoren – personelle Veränderungen für erforderlich hält. Ich will mich in aller Kürze auf vier mir wesentliche Punkte beschränken:

(a) Bereits deutlich wurde, daß aufgrund insgesamt eingetreterner wirtschaftlicher Entwicklungen im Rahmen der weltwirtschaftlichen Situation, der sich die Bundesrepublik trotz ihrer in weiten Bereichen noch positiven Entwicklung nicht völlig entziehen kann, weitere *Rationalisierungsüberlegungen* und *Innovati-*

tionsfortschritte unumgänglich sein dürften. Mögliche Strategien zur Verlangsamung, zur Dämpfung von Rationalisierung, zu *produktiven* Reduzierungen, erscheinen *nur* im internationalen Rahmen vertretbar und sinnvoll, d.h. wenn sich die Produktivität in Konkurrenzländern sozusagen im Gleichschritt trendmäßig entwickelte. Andernfalls bestände die Gefahr, daß sich im nationalen Raum zwar kurzfristig eine Beschäftigungssicherung einstellt, die aber sehr bald in eine internationale Beschäftigungsunsicherheit umschlagen könnte. Die Rationalisierungsbemühungen werden – das sollte heute deutlich und unmißverständlich ausgesprochen werden – mehr und mehr auch die sogenannten *unproduktiven* (indirekten) Sektoren, also auch den Angestellten- sowie den Management-/Führungskräftebereich mitumfassen müssen.

(b) Um beim Beispiel meines Unternehmens zu bleiben: die doch mehr oder minder über uns hereingebrochene veränderte Situation im Kaufverhalten vor dem Hintergrund der damaligen Energiekrise in den Jahren 1973 bis 1975 hat beim Unternehmen, aber auch bei den Mitarbeitern und ihren Vertretern, zu Lernprozessen geführt, die heute in einer gewissermaßen durch die harten Erfahrungen vorsichtiger gewordene Gesamtplanung eingemündet sind, nämlich in eine *Personalpolitik* oder *Beschäftigungspolitik der mittleren Linie*: Man verteilt, auch in Zeiten der Hochkonjunktur, einen entsprechenden Auftragsbestand gleichmäßig auf die Fertigung, d.h. erfüllt nicht jeden kurzfristigen Kundenwunsch, um auf diese Weise die verkaufsschwächeren Zeiten abzudecken. Das bedeutet für die Beschäftigung, daß in Zeiten der Hochkonjunktur eben nicht jeder rechnerisch benötigte Mitarbeiter eingestellt wird, sondern nur so viele, wie zum Ersatz der Fluktuation und ggfs. zu einer langfristig vernünftigen Erhöhung der Belegschaft notwendig sind. Das heißt aber auch, daß ein Teil der Bedarfsspitzen ggfs. durch Zusatzschichten und Mehrarbeit abgebaut werden kann.

Diese Politik, die sich also nicht am optimalen Bedarf des Augenblicks, sondern an der mittleren Erwartung eines möglichst gesicherten Absatzes orientiert, führt natürlich zu einer gewissen Zurückhaltung oder Vorsicht gerade auch im beschäftigungspolitischen Bereich und kann dadurch auch gewisse negative Auswirkungen auf den allgemeinen Wachstumsprozeß haben. Aber ich glaube, daß die erlebten Folgen einer forcierten Expansion ohne die Absicherung langfristiger Beschäftigungsmöglichkeit, eine andere Unternehmens- und Personalpolitik künftig nicht mehr zulassen.

(c) In dem Zusammenhang einer derartig verstandenen Beschäftigungspolitik mit ihren diesbezüglichen Planungen und vorausschauenden Überlegungen muß m.E. auch die Forderung nach einer größeren Mobilität der Arbeitnehmer sowie eine Erhöhung der *betrieblichen Elastizität* und *Anpassungsflexibilität* durch Kombinationen von Fluktuationsersatz, Zusatzeinstel-

lungen, Mehrarbeit, Sonderschichten, durch Maßnahmen der Arbeitszeitgestaltung und/oder betrieblicher Abbaumöglichkeiten von Personal nahezu zwangsläufig gestellt werden.

(d) Aus den genannten Punkten leitet sich zwingend ab, daß wir eine Fülle flankierender Maßnahmen einleiten bzw. bestehende Handhabungen ausbauen müssen, insbesondere im Bereich der *Arbeitsgestaltung* und *Arbeitsstrukturierung*, der betrieblichen *Aus- und Weiterbildung*, des (vorbeugenden) *Gesundheitsschutzes*. Mit anderen Worten: eine bewußte Planung der Umsetzung dieser Strategien kann nur bei gleichzeitiger fundierter Berücksichtigung der *sozial-wirtschaftlichen Aspekte* und möglichen personalpolitischen und gesellschaftlichen Konflikte erfolgen, um erkennbare negative Auswirkungen vorbeugend in Angriff nehmen zu können.

Bei der Realisierung dieser vier Aspekte sieht sich der personalpolitische Praktiker im Unternehmen rein formal im Grunde quantitativen, qualitativen und strukturellen Problemen ausgesetzt, denn entweder hat er einen Bedarf oder einen Überhang an Personal oder aber strukturelle Veränderungen innerhalb der Mitarbeiterschaft zu berücksichtigen, wobei diese Notwendigkeiten getrennt, alternativ oder kumulativ und auch zeitlich überlappend auftreten können. Die Unternehmen erkennen auch keineswegs, wie vielfach behauptet wird, die hier auftretenden Gefahren, wie da sind:

- Arbeitsplatzverlust / Entlassungen
- Dequalifikation und Abgruppierungen
- Arbeitsintensivierung, Leistungssteigerung
- Aufspaltung der Belegschaften in zwei tendenziell „unterschiedlich geschützte Klassen“ (Stammbelegschaft – mobile Randbelegschaft).

Die Unternehmen wehren sich aber, wie ich glaube: zu Recht, gegenüber dem Vorwurf, daß sie *nur* eine gezielte Politik der „Kostensenkung um jeden Preis“ und der „personellen Unterdeckung“ durch Vermeidung von Neueinstellungen betrieben.

Richtig ist vielmehr, daß

- eine Alternative zum „hire_and fire“, zu unerwünschten personellen Wechselbädern aus heutiger Sicht realistisch – zumindest für die Automobilindustrie – nur eine „Beschäftigungspolitik der mittleren Linie“ sein kann und
- deshalb aus dem Blickwinkel der Einzelunternehmung eine Verfestigung der Beschäftigung nur mit planmäßigen Flexibilitätsspielräumen realisierbar ist,

- da auf eine Anpassung der Produktions- und Absatzpolitik an veränderte Markt- und Wettbewerbssituationen nicht verzichtet werden kann;
- sozialverträgliche Flexibilitätsmöglichkeiten (Fluktuation, verstärkte Teilzeitarbeit, gewünschter befristeter Einsatz usw.) genutzt werden sollten.

Ich meine daher, es kommt entscheidend darauf an, *wie* die Unternehmen die aus den äußeren Sachzwängen abzuleitenden Strategien in die betriebliche Praxis umsetzen.

4. Instrumente zur Um- und Durchsetzung personalpolitischer und personalplanerischer Strategien

Bei der Fragestellung, wie die dargelegten personalpolitischen und personalplanerischen Zielüberlegungen *instrumentell realisiert* werden können, will ich mich darauf beschränken, das allgemeine personalpolitische Instrumentarium, insbesondere im Bereich der Planungsaktivitäten, der Information und Unterrichtung sowie der Beteiligung der Mitarbeiter und ihrer Vertreter an personalseitigen unternehmerischen Entscheidungen, in drei Punkten zu konkretisieren:

(1) Wer in den letzten Jahren Veränderungen größerem Umfanges im Bereich der personellen Struktur der Belegschaft seines Unternehmens miterlebt und mitvollzogen hat, dem wird deutlich geworden sein, wie dringend erforderlich es ist, im Bereich der *Information*, der *Unterrichtung* der Mitarbeiter insgesamt weitaus mehr als in der Vergangenheit zu tun. Das Wort der „*frühzeitigen* und *offenen Information*“ wird in den Unternehmen – zum Teil auch infolge der aus dem Betriebsverfassungsgesetz und Mitbestimmungsgesetz fließenden Pflichten – zwar schon immer groß geschrieben, aber m.E. immer noch nicht in genügendem Umfang genutzt, um die notwendige Unterrichtung der Betroffenen und Beteiligten zum rechten Zeitpunkt sicherzustellen.

Mit anderen Worten: die *Transparenz* über Vorgänge wie z.B. Rationalisierung, Innovationsvorhaben und Investitionen muß *deutlich verbessert werden*. Dabei geht es aber nicht darum, Pflichtübungen in bestimmten, dafür gesetzlich vorgesehenen Gremien zu absolvieren, sondern diese Transparenz muß weit stärker im Vorfeld der Entscheidungen und der sich konkretisierenden Planungen zwischen allen an diesen Vorgängen Beteiligten im Unternehmen erarbeitet werden. Zu diesem Kreis gehören selbstverständlich unmittelbar Betroffene, Betriebsräte und auch Gewerkschaften, aber insbesondere auch die Führungskräfte eines Unternehmens bis hin zur Gruppe der Meister und Vorarbeiter, die m.E. bisher zum Teil noch unzureichend einbezogen werden. Für den

Personalverantwortlichen dürfte es eine seiner wesentlichen Aufgabenstellungen sein, in diesen Prozeß frühzeitig in beratender, moderierender Form einzusteigen.

(2) Ein Mittel, dem Bedürfnis nach verbesserter Transparenz im Bereich der Investitionstätigkeit und der Innovationsvorhaben besser gerecht zu werden, könnten solche Formen von *Investitions- und Innovationsanalysen* darstellen, in denen *quantitative* und *qualitative* Auswirkungen von Investitionen und Innovationen auf die betriebliche Beschäftigungssituation (Anzahl der Arbeitsplätze bzw. Beschäftigten, Mehr-/Minderbedarf, Einflüsse auf Arbeitsbedingungen, Veränderungen in der Lohngruppenstruktur) nach Möglichkeit vorab, zumindest aber im Nachhinein als Erfahrungswerte erfaßt und detailliert untersucht werden. Eine solche Art unternehmerischer/betrieblicher Investitions- und Innovationsplanung könnte weitgehend sicherstellen, daß die einzelnen betrieblichen Bereiche rechtzeitig Vorinformationen über mögliche beschäftigungsrelevante Auswirkungen solcher Projekte erhalten. Das könnte gleichzeitig gewährleisten, daß diese Daten rechtzeitig Eingang in die Arbeitsstruktur- und Arbeitseinsatzplanung finden, aber auch Anhaltspunkte dafür geben, inwieweit zu erwartende Auswirkungen durch die betriebliche Bildungspolitik im Rahmen von Weiterbildung, Umschulung, Qualifizierung aufgefangen werden können. Konzepte und Ansätze zu einem solchen Instrumentarium sind in Wissenschaft und Praxis vorhanden. Sie scheinen mir durchaus geeignet –, sofern im Unternehmen kooperativ oberhalb gesetzlich/tariflichen Zwänge zusammen mit den Arbeitnehmervertretungen angewendet – das Thema „Dequalifikation“ und „Abgruppierung“ weitgehend zu entschärfen.

Es ist aber nicht nur möglich, sondern auch *notwendig*, in diese Richtung einen Schritt zu gehen: denn wenn allgemein zu Recht die Investitionstätigkeit der Unternehmen als ein zentraler Bestimmungsfaktor für die Beschäftigtenentwicklung gilt, und wenn die Innovationspolitik zu einer wirksamen Komponente der Beschäftigungspolitik werden soll, so muß auch die Einzelunternehmung dazu beitragen, rechtzeitig durch geeignete und ausgewogene Strategien Investitions- und Innovationsfolgen im Hinblick auf Freisetzung-, Umsetzungs- und Umstrukturierungsmöglichkeiten bzw. -notwendigkeiten sozialverträglich zu kanalisieren.

(3) Eng in Zusammenhang mit den eben dargelegten Überlegungen muß die Forderung gestellt werden, die heute in vielen Unternehmen vorhandenen mittel- und langfristigen Personalpläne um *strukturelle Aussagen* zu ergänzen (z.B. Anzahl von ausländischen Mitarbeitern, von Frauen, älteren Mitarbeitern/Akademisierungsgrad) und diese mit der technischen Fertigungsplanung eng zu verzahnen. Eine verbesserte, langfristig angelegte Planung von *Fertigungsstrukturen* in ihrer Tiefe auf der einen und von *Personalstrukturen* für alle Unter-

nehmensbereiche auf der anderen Seite und damit eine stärkere *Verknüpfung* von Technik *und* Personal bei der Planung von Arbeitsplätzen, bei der Festlegung von Arbeitsanforderungen und -inhalten, ist m.E. auch aus betriebswirtschaftlicher Sicht dringend notwendig. Der Personalverantwortliche muß vielleicht erst noch lernen, dem Techniker, dem Ingenieur, dem Arbeitsplaner und -vorbereiter gegenüber auch *längerfristige Aussagen* über *künftige Personalstrukturen* zu machen. Die Schwierigkeit solcher Prognosen vermögen ihn nicht aus seiner Verantwortung zu entlassen. Wir Personalleute müssen deshalb auch aufhören, im Nachhinein immer nur die technischen Bereiche dafür verantwortlich zu machen, daß die Arbeitsplätze nicht human genug gestaltet sind, weil z.B. nicht genügend auf Anforderungen und Eignungen abgestimmt. Umgekehrt muß aber auch die produktionstechnische Planung mehr als bisher die von Personalseite bzw. Arbeitnehmerseite geforderten Arbeitsplatzgestaltungsformen, z.B. für besondere Mitarbeitergruppen (wie ältere, in der Leistungskraft beeinträchtigte Mitarbeiter, Frauen, Jugendliche usw.) von vornherein einbeziehen. Wollen wir die anstehenden beschäftigungspolitischen Probleme vertretbar lösen, so wird es m.E. immer mehr darauf ankommen, den Bereich der menschengerechten Arbeitsgestaltung als eine *gemeinsame Aufgabe* von Technikern/Ingenieuren/Innovatoren *und* Personalverantwortlichen zu verstehen.

5. Offene Fragen bei der Umsetzung betrieblicher Personalplanung

In den Unternehmen sind in den letzten Jahren verstärkt eine Reihe von Strategien und von Instrumenten für alle Bereiche der Personalplanung entwickelt worden, die den Einzelinteressen der Unternehmungen und Betriebe trotz des Normengestrüpps, von dem sie umgeben und abhängig sind, mehr oder weniger stark Rechnung tragen. Wenn aber betriebliche Personalpolitik darüber hinausgehend einen angemessenen Beitrag zur Lösung der allgemeinen Arbeitslosigkeit leisten soll, sind m.E. erhebliche Anstrengungen hinsichtlich einer heute kaum vorzufindenden *Koordination* von *öffentlicher Arbeitsmarktpolitik* und *betrieblicher Personalpolitik* vonnöten. Sicherlich sind an der entscheidenden Nahtstelle zwischen innerbetrieblicher Beschäftigungs- und Personalpolitik und globaler überbetrieblicher Arbeitsmarktpolitik gesetzliche, tarifvertragliche und betrieblich vereinbarte Regelungen notwendig. In diesem Bereich sollte jedoch von einer weiteren Perfektionierung des Normendickichts zugunsten der Anwendung neuer Instrumente oder der Ausschöpfung und der wirksameren Ausnutzung bestehender Regelungen abgesehen werden. Das setzt voraus, daß bei den für die Arbeitsmarktpolitik Verantwortlichen, bei den davon Betroffenen oder sie Beeinflussenden, also auch bei den Unternehmen/Betrieben der ernst-

hafte *Wille* zu einem *koordinierten Vorgehen* vorhanden ist. Das bedeutet aber nicht, daß zwischen innerbetrieblicher und globaler Beschäftigungspolitik keine unterschiedlichen Zielvorstellungen bestehen dürften. Ebenso wie im Rahmen der Mitbestimmung auf Betriebs- oder Unternehmensebene, kommt es auch hier darauf an, eine *ausgewogene Balance* zwischen der *öffentlichen Arbeitsmarktpolitik* und damit gesamtgesellschaftlicher und gesamtpolitischer Zielsetzung mit dem *einzelwirtschaftlichen* Bedürfnis nach sachlicher und personaler Bestandssicherung herzustellen. Die Unternehmen sind für eine solche Vorgehensweise offen. Sie fordern m.E. allerdings zu Recht, zunächst eine sorgfältige systematische Aufarbeitung und Analyse der gegenwärtigen Arbeitsmarktproblematik. Desgleichen kann, wie ich glaube, eine solche Weiterentwicklung zu einer „integrierten Arbeitsmarktpolitik“ sinnvoll und für die Praxis handhabbar nur sein, wenn sie in eine klar umrissene *gesamtwirtschaftliche und gesellschaftliche Rahmenkonzeption* eingebettet ist bzw. wird. Ich bin optimistisch genug zu glauben, daß uns das in den nächsten Jahren gemeinsam in kooperativer und vertrauensvoller Zusammenarbeit mit den Arbeitnehmervertretungen in den Unternehmen und in den Betrieben sowie in abgestimmter Koordination mit allen verantwortlichen Stellen außerhalb der Einzelunternehmen weitgehend gelingen könnte.

*IV. Hasso Hagenbruck **

Personalplanung in der Montanindustrie

Gliederung:

- 1. Zielraster der Personalpolitik in der mitbestimmten Montanindustrie*
- 2. Personalplanerische Instrumentarien zur Erfüllung personalpolitischer Ziele*
- 3. Bewährung personalplanungsgestützter Personalpolitik*
- 4. Weiterführende Anregungen*

1. Zielraster der Personalpolitik in der mitbestimmten Montanindustrie

Aus der Insider-Beobachtung¹ lassen sich im Hinblick auf die Personalplanung und Personalpolitik Grobziele der mitbestimmten Montanindustrie unschwer ablesen:

- Rentabilität und Wirtschaftlichkeit des Unternehmens durch Produktivitätssteigerungen in den Betrieben,
- Erhöhung der Motivation der ausgeübten Tätigkeiten,
- Unterstützung der staatlichen, sektoralen und regionalen Beschäftigungsziele,
- Nichtbeeinflussung der Eigensouveränität im Freizeitraum der Mitarbeiter.

Dies möglichst auf der Grundlage von Informationen und möglichst im Konsens mit betrieblichen und außerbetrieblichen Mitspielern.

Dazu einige Beispiele für Maßnahmen zur Verwirklichung konkreter Feinziele (ich reiße sie an dieser Stelle nur an; d.h. es soll ein Gefühl dafür entstehen, was durch die allgemeine Zielstellung gewollt wird).

* Der Autor ist Personaldirektor in einem großen Konzern des Bereichs des Montan-Mitbestimmung. Der Beitrag ist die überarbeitete Fassung eines auf dem ISF-Symposium „Personalplanung unter veränderten Wachstumsbedingungen“ 1978 gehaltenen Referats.

Das erste Beispiel steht stellvertretend für personalpolitisch geschickte Bemühungen zur Vermeidung von Härten bei Unternehmenskonzentrationen zur Produktivitätssteigerung. Ich erinnere dazu an die Bildung der Verkaufskontore als Lernhilfen für Konzentration, Spezialisierung und Rationalisierung bei Stahl in den 60er Jahren. Sie waren die branchenweite Antwort auf neue Technologien wie Großhöfen mit Heißestwind, arbeitskostensparende Oxygenstahlgroßkonverter statt Thomas- und Siemens-Martin-Stahlwerken usf.. Die Verkaufskontore bedeuteten den Versuch zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit entflohtener, d.h. kleiner Unternehmen. Durch Wahl der Lösung „Walzstahlverkaufskontore“ wurden die betriebsnahen Mitbestimmungsreinrichtungen erhalten; die Durchführung von Rationalisierung und Spezialisierung mit Hilfe neuer Technologien wurde nicht von ruinösem Wettbewerb begleitet. Ich werde dieses Thema wieder aufgreifen.

Als Beispiel für die Erhöhung der Arbeitsmotivation steht der Einbau von sicheren, belastungsmindernden, arbeitsanreichernden Lösungen bei Investitions- und Organisationsvorhaben mit Hilfe von beratenden Fachleuten und Betriebsräten in Ergonomie-Teams. Auch hierauf komme ich noch zu sprechen.

Beispiele für die Unterstützung öffentlicher Beschäftigungsziele sind:

- Der überproportionale Ausbau der Berufsbildungskapazitäten für die Zeit des „Bergs“ der Schulabgangsraten; dies trotz konjunktureller und struktureller Beschäftigungsprobleme;
- Vermeidung von Entlassungen durch Planung und Nutzung von alternativen Anpassungsmöglichkeiten an verminderte Produktion; und zwar bis zum Grenzbereich des wirtschaftlich vertretbaren. Auch hierauf werde ich an anderer Stelle näher eingehen.

Zur Erhöhung der Eigensouveränität im Freizeitraum nenne ich hier zunächst nur die Stichworte:

- Ausbau von betriebsbedingten Sozialeinrichtungen und Maßnahmen zu Lasten von solchen Sozialeinrichtungen und von Maßnahmen, die Einwirkung der Unternehmen auf den Freizeitbereich ermöglichen;
- außerbetriebliche Verknüpfung und Zubilligung von Souveränitätsrechten bei Verwaltung von Sozialeinrichtungen, die für Mitarbeiter weiterhin erforderlich waren.

Um solche Ziele verwirklichen und solche Maßnahmen zieltgerecht durchführen zu können, bedurfte es u.a. guter Personalplanung.

2. Personalplanerische Instrumentarien zur Erfüllung personalpolitischer Ziele

Ein guter Überblick über den Ausbau der Personalplanung in den Montanunternehmen lässt sich gewinnen anhand der – sicher nicht lückenlosen – Aufzählung der personalplanerischen Instrumentarien. Wir verfügen über

- Branchen-Arbeitsgremien, die umfassend und frühzeitig Informationen austauschen über Umsatz, Beschäftigung, Produktion, Arbeitszeit- und Fehlzeiten, Lohn etc.;
- lang-, mittel- und kurzfristige Branchen- und Unternehmens-Prognosen über Absatz, Kapazität, Kapazitätsauslastung, Personalbedarf;
- ausgereifte betriebliche und teilweise überbetrieblich abgestimmte Berufsbildungsplanungen und -pläne;
- gute Einzellösungen zur Personalentwicklungsplanung;
- ergonomische Arbeitsteams und Labors zur Erfüllung von §§ 90, 91 BetrVG;
- teilweise hochgradig ausgebauta Personal- und Arbeitsplatzdatenbanken;
- Wirtschafts- und Personalplanungsausschüsse und -kommissionen nach §§ 106 und 92 BetrVG, die für Verknüpfung von Informationen zur Personalplanung bzw. für Beratung personalpolitischer Maßnahmen aufgrund von Personalplanung sorgen;
- durchgängig gute Planungs- und Durchführungslösungen zu Arbeitszeit, Urlaub, Einsatz, Kurzarbeit, Mehrarbeit, Versetzungen und Umsetzungen;
- gute Einzellösungen für den Einsatz Leistungsgeminderter mit und ohne Verdienstsicherung;
- gute Ansätze zu Einzellösungen für eine zielgerichtete Personalbeschaffungsplanung und Beschaffung;
- ausgereifte Sozialpläne für den Fall, daß Personalstandsminderungen wegen Betriebsänderungen erforderlich werden;
- leider nur auf Teilgebieten ausgereifte, auf Teilgebieten vertretbare, auf Teilgebieten erst in Ansätzen überdachte Lösungen für Personalkostenplanung und -kontrolle; insbesondere soweit diese Kriterien standhalten sollen, die unter den Stichworten „Humankapitalrechnung“, „Sozialbilanz“ in Diskussion sind, stehen wir erst am Beginn einer vermutlich langfristigen Diskussion.

a) Institutionelle Unterstützung auf Unternehmensebene

Auf Unternehmensebene sind in einigen Fällen Grundsatzanstöße zur Ein- und Durchführung von Personalplanung durch mitbestimmte Aufsichtsräte gegeben

worden. Solche Anstöße ergeben sich regelmäßig spontan bei Beratung von Investitions- und Stillegungsmaßnahmen, bei Fusionsplanungen und Funktionsübergängen.

Auch von Seiten der Betriebsräte wurde eine Vielzahl von Personalplanungsanregungen gegeben, meistens anhand von konkreten betrieblichen Erfordernissen zu Personalmaßnahmen.

Diese Erfordernisse leiteten sich teils aus Beschlüssen ab, die auch den Aufsichtsrat befaßten, teils resultierten sie aus der Vielzahl der betrieblichen Probleme bei Personalmaßnahmen, wie Einstellung, Ein- und Umgruppierung, Einsatz, Versetzung, Entlassung, Vertretung, Beurteilung, Beförderung, Disziplinarmaßnahmen, Berufsbildung, Betriebsänderung, Organisationsänderung, usw.

b) Branchenexterne instrumentelle Hilfen für Personalplanung

Nach Artikeln 2 und 3 des Vertrages über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) hat die Gemeinschaft u.a. die Voraussetzungen dafür zu schaffen, „daß keine Unterbrechung in der Beschäftigung eintritt. . .“; sie hat „. . . auf eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeiter hinzuwirken.“

Nach Artikel 57 ff. des gleichen Vertrages kann im Falle von Krisen in Erzeugung, Verteilung und Preisgestaltung eingegriffen werden.

Nach Artikel 56 in Verbindung mit Artikel 54 kann die Hohe Behörde neue Arbeitsplätze schaffen und Härten für von Stillegungen betroffene Arbeitnehmer mildern helfen.

Der Stahlmarkt ist Weltmarkt. Die „Langfristigen Ziele Stahl“ werden vor dem Hintergrund des Weltmarktes festgelegt und die Kapazitätsentwicklungen vor diesem Hintergrund untersucht, registriert und durch Rückinformation an die informierende Stahlindustrie der Europäischen Gemeinschaft beeinflußt. Diese Informationen lassen Rückschlüsse zu auf die Wettbewerbsposition und die Wettbewerbschancen, die Absatzposition und die Absatzmöglichkeiten, die wahrscheinliche Produktionsentwicklung und somit die voraussichtliche Personalbedarfsentwicklung.

Dies bewirkt eine wesentliche Hilfe für die Personalplanung der Montanunternehmen in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.

Bei Strukturkrisen wie der gegenwärtigen gehen – wie angedeutet – die Eingriffsmöglichkeiten der Hohen Behörde in Kapazitätsplanung und Absatz noch wesentlich weiter. Die sogenannten Davignon-Pläne zu Produktionsempfehlungen, zur außerwirtschaftlichen Absicherung gegen Dumping und zu Kapazitätseingriffen mit und ohne Finanzhilfen zeigen dies.

In solchen Zeiten erweist sich der Vorteil rechtzeitiger Personalplanung im

Hinblick auf die eingangs genannten Ziele für Unternehmen, Arbeitnehmer und Öffentlichkeit besonders augenfällig. Dann sind Pläne zur Arbeitsplatzsicherung wegen der Sorge um regionale und sektorale Beschäftigung in aller Munde. Die allgemeinen Ziele im Stahlbereich der Montanunion und die instrumentellen Mittel zu ihrer Verwirklichung sind Voraussetzung dafür, daß auch bei strukturellen Krisen durch Personalplanung kontinuierliche Personalpolitik bei Wahrung des Betriebsfriedens möglich bleibt. Zu den auch in Krisenzeiten zu gewährleistenden personalpolitischen Grundsätzen zähle ich insbesondere: kontinuierliche Nachwuchspolitik, Vermeidung von Massenentlassungen und Sicherstellung von Personalverfügbarkeit für Zeiten wieder günstigerer Beschäftigung.

Für den Fall nicht abwendbarer Härte wie Massenentlassungen und Massenumsetzungen sind nach dem deutschen Betriebsverfassungsgesetz Sozialpläne erforderlich. Einen Teil ihrer Ausprägung haben sie in den 50er Jahren erhalten infolge von Beihilfemöglichkeiten nach Artikel 56 des EGKS-Vertrages für betroffene Mitarbeiter.

Externe instrumentelle Hilfe entstammt bei Eisen und Stahl aber noch einer weiteren besonderen Bedingung: Krisen nach dem ersten Weltkrieg haben in der deutschen Stahlindustrie zu großen unternehmerischen Einheiten und zu gemeinsamen unternehmerischen Branchenkonzepten geführt. Als nach dem zweiten Weltkrieg entflochten wurde, erwies sich die Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie als wichtige und wirksame Klammer zur Verfolgung lebensnotwendiger unternehmerischer und betrieblicher gemeinsamer Interessen. (Nach Gründung der Montanunion galt das auch auf dieser Ebene.)

Die Arbeit der Wirtschaftsvereinigung kommt, direkt und indirekt, den Bemühungen der Unternehmen zugute, per Personalplanung personalpolitische Ziele zu verfolgen.

Beispiele dafür sind:

- Kapazitätsplanungen, Absatzerwartungen und Produktionsziele werden, insbesondere in Zeiten kritischer Branchenlage, unter den Mitgliedsfirmen erörtert, so daß sich die Firmen beschäftigungspolitisch auf Schwankungen rechtzeitig einstellen können.
- Über Instrumente zur Beschäftigungsstabilisierung in kritischen Phasen erfolgt besonders intensiver Erfahrungsaustausch. In solchen Phasen sind bereits erwähnte Projekte gereift wie Bildung von Verkaufskontoren, Gewährleistung der KokskohleverSORGUNG durch den heimischen Steinkohlenbergbau im Zusammenhang mit der Bildung der Einheitsgesellschaft Ruhrkohle AG u.ä.

- Die Wirtschaftsvereinigung sammelt und verwertet weitergehend als andere Verbände, für Personalplanung und -politik nutzbare Statistiken über Beschäftigtenstruktur, Fluktuation, Anwesenheits- und Fehlzeiten, Entlohnung, Ausbildung, Personal- und Sozialkosten usf.
- In Ausschußarbeit, deren Ergebnisse oft in einer eigenen Schriftenreihe dargestellt werden, werden besonders taugliche personalpolitische Lösungen für Gegenwarts- und Zukunftsprobleme erarbeitet. Sie haben in Bereichen wie Stellenpläne, Arbeitszeitpläne, Ergonomie, Berufsbildung, Personal- und Sozialkostengliederung unmittelbaren oder mittelbaren Bezug zur Personalplanung.

3. Bewährung personalpolitischer Personalpolitik

Beispiele für die Verwirklichung des Zielbündels „Sicherung von Wirtschaftlichkeit und Rentabilität“ und des Beschäftigungszieles „Arbeitsplatzsicherung“ habe ich teilweise bereits erwähnt. An dieser Stelle will ich näher darauf eingehen.

Aus absatzwirtschaftlichen und technologischen Daten der westdeutschen Eisen- und Stahlindustrie wurde Anfang der 60er Jahre ein einschneidender struktureller Wandel erkennbar. Hierauf wurde weiter oben bereits hingewiesen. Absatzwirtschaftlich deuteten die Daten hin auf wachsende Fähigkeit zur eigenen Marktversorgung wichtiger Verbraucherregionen der Welt mit Stahlproduktionen einfacher Technologie, auf Wettbewerbsvorteile für Standorte mit billiger Energieversorgung und mit frachtgünstiger Versorgung hochwertigen Erzes; besonders begünstigt wurden sie, wenn gleichzeitig hoher Technologiestand und große Verbrauchernähe vorlagen; ferner signalisierten die Daten für die Bundesrepublik Verlust der günstigen Lohnposition bei der Erzeugung des heimischen Reduktionsstoffes Kokskohle und des Stahls selbst; technologisch zeichnete sich ein Kostenvorsprung kapitalintensiver Großanlagen insbesondere bei der und für die Flachstahlerzeugung ab.

Infolge der Entflechtung der westdeutschen Stahlindustrie nach dem Kriege waren ihre Kapital- und ihre Marktposition für den internationalen Wettbewerb unter veränderten Bedingungen zu ungünstig geworden. Viele Unternehmen entschlossen sich angesichts dessen zur Neuordnung von Stahlunternehmen mit dem Ziel einer Konzentration auf wettbewerbsgünstige Standorte für kapitalintensive Großeinheiten hoher Technologie. Die Vertreter der Gewerk-

schaften und der öffentlichen Hände sperrten sich dagegen in den mitbestimmten Aufsichtsräten m.W. nicht. In Zeiten des Wachstums, mindestens im Rahmen der Produktivitätsfortschritte, ließen sich die daraus folgenden Personalbewegungen, Umschulungen, Berufsbildungsneuordnungen mittels Planung und Härteausgleichsregelungen schrittweise passabel durchführen. Dabei bewährte sich überbetriebliche Zusammenarbeit sowohl auf der Ebene der Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie des Arbeitgeberverbandes Eisen- und Stahlindustrie und des Vereins Deutscher Eisenhüttenleute als auch auf der Ebene der Mitbestimmungsträger und der Gewerkschaften und ihrer überbetrieblichen Einrichtungen.

Der Beschäftigungseinbruch 1975 und in den Folgejahren hat aber mit Kapazitätsauslastungen von 60 % und weniger und mit Preisen, die seit vier Jahren unauskömmlich sind, neue Herausforderungen gebracht. In deren Gefolge sind neue Instrumente ins Spiel gekommen, die bis dahin nicht erprobt waren. Es handelt sich um konzertierte Aktionen der Partner Hohe Behörde nach EGKS-Vertrag, Bund und Länder, Unternehmen und Gewerkschaften. Diese „konzertierte Aktion“ mußte sich in der Bundesrepublik bisher insbesondere bei der besonders hart betroffenen Stahlindustrie an der Saar bewähren. Es geht dort darum, für ca. 10.000 Arbeiter wegen Verlust der Arbeitsplätze Härten auszugleichen oder neue Arbeitsplätze zu finden.

Die Unternehmen liefern das marktwirtschaftliche Zukunftskonzept und behalten die unternehmerische Führungsrolle. Dazu fördert die EG eine Fusion über Grenzen der Mitgliedsländer hinweg. Sie sorgt ferner dafür, daß am inner- und außereuropäischen Markt Flankenschutz gegeben wird. Bund und Land leisten zusätzliche Finanz- und Infrastrukturhilfen. Gewerkschaften und Mitbestimmungseinrichtungen vor allem sorgen, nach Maßgabe personalplanerischer Konzepte der Unternehmen, für die hauptleidtragenden Arbeitnehmer bei Erhaltung des sozialen Friedens. Fürwahr eine auf Gesamtplanung einschließlich Personalplanung basierende konzertierte Aktion bisher nicht bekannten Ausmaßes, deren Bewährung wir aber noch abwarten müssen.

In einem weiteren Beispielsfall genügten zur Problembewältigung ausschließlich die Partner Unternehmen, Betriebsrat und Gewerkschaften, allerdings vor dem Hintergrund der Markteintritte der EG. Hier verliefen Problemlösungen erfolgreich, vor allem wegen des in den 60er und 70er Jahren erreichten hohen Grades der Rückverflechtung. In einem westdeutschen Stahlkonzern sind zwischen 1974 und 1978 Personalstandsminderungen um ca. 20.000 Mitarbeiter eingetreten bei Umsetzung von ca. 2.000 Mitarbeitern zwischen Konzernunternehmen mit und ohne Funktionsübertragungen. Auch hier konnte der Arbeitsfriede gewahrt bleiben. Voraussetzung war die gute Gesamtplanung des Unternehmens einschließlich Personalplanung, auf dieser Grundlage Ab-

schluß von Verträgen der Unternehmen mit Gewerkschaften und Betriebsräten über Besitzstandssicherungen und Härteausgleich für Mitarbeiter und über Gewährleistung betriebsnaher Mitbestimmung auch im Rahmen der neuen Unternehmenskonzeption.

Nun ein Beispiel für Erhöhung der Arbeitsmotivation der ausgeübten Tätigkeiten:

In der zweiten Hälfte der 50er Jahre wurde durch den damaligen Arbeitsdirektor Adolf Jungbluth bei der seinerzeitigen Hüttenwerke Salzgitter AG ein arbeitswissenschaftliches Team gegründet (später arbeitskundliches Team genannt). Es hatte durch Beratung der Entscheidungsstellen im Falle von Investitionen und neuen Arbeitsabläufen und -organisationen auf mehr Menschengerechtigkeit bei Arbeitsgestaltung, Berufsbildung und Arbeitseinsatz hinzuwirken. Die Einschaltung des arbeitskundlichen Teams erfolgte bereits bei ersten Planungsschritten; dadurch wurden, etwa um das Jahr 1960, beispielsweise Personalplanungen angestoßen, die u.a. genutzt wurden für Dimensionierung und Strukturierung eines zu bauenden Berufsbildungszentrums. In anderen Zusammenhängen lieferte das Team Anregungen für ergonomische Produktionsleiststände in einem Kraftwerk, in Hochöfen, Stahlwerken und Walzwerken, für mehr Sicherheit und weniger Umweltbelastung in diesen Betrieben, für Anreicherung der Arbeitsaufgaben der Mitarbeiter dort und in einem teilautomatisierten Werk zur Erzeugung von Stickstoff. Auf die Erfahrungen und Erfolge wurde durch das Bundesarbeitsministerium zurückgegriffen bei Einbau der Bestimmungen der §§ 90–92 in das Betriebsverfassungsgesetz 1972.

Für beispielhaft halte ich auch den antizyklischen Ausbau von Berufsbildungskapazitäten und die antizyklische Zunahme von Berufsbildungsverhältnissen bei Eisen und Stahl.

Die weiter oben geschilderte Minderung der Stahlkapazitäten und die verminderte Auslastung der verbleibenden Kapazitäten seit 1975 läßt zunächst vermuten, daß aus Kostengründen und im Hinblick auf verminderten Personalbedarf die Anzahl der Berufsbildungsverhältnisse in der Stahlindustrie vermindert werden würde. Tatsächlich sind die Kapazitäten gewachsen – in einem Fall z.B. mit einem Investitionsaufwand von ca. 30 Mio DM. Die Gesamtzahl der Ausbildungsverhältnisse betrug bei den Mitgliedsfirmen der Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie einschl. Mannesmann am 31.12.1974 4,54 v.H. und am 31.12.1977 5,18 v.H. der Beschäftigten. Das ist eine Zunahme von 14,1 v.H.

Die Ergebnisse beruhen, soweit ich sie beeinflussen bzw. die Gründe für die Beeinflussung beobachten konnte, auf folgenden Personalplanungsüberlegungen:

- Berufsausbildung muß sowohl nach volks- als auch nach betriebswirtschaftlichen Erfordernissen erfolgen, sie ist wegen beider Erfordernisse bei Stahl langfristig auszurichten; volkswirtschaftlich ist dabei der Maßstab die Lebensarbeitszeit, betriebswirtschaftlich ist Ausbildung als Langfristinvestition zu betrachten.
- Wachsende regionale Jugendarbeitslosigkeit wegen Mangel von Ausbildungsverhältnissen würde langfristig den sozialen Frieden in der Region gefährden.
- Fast doppelt so hohe Schulabgängerzahlen in den Jahren bis 1982 gegenüber denen etwa ab 1985 gebieten Vorsorge für die Zeit ab Mitte des nächsten Jahrzehnts.
- Diese Vorsorge ist überproportional zu treffen für die Besetzung von Produktionsarbeitsplätzen, für die heute bereits Personal schwierig zu beschaffen ist und die derzeit vielfach mit Ausländern besetzt sind. Diese sind wiederum wegen Defizit an Sprach- und Fachkenntnissen nicht zureichend für Aufstieg geeignet.

Mein nächstes Beispiel steht für gezielte Förderung der Souveränität der Mitarbeiter im Freizeitbereich: Ursprünglich war Hauptzweck von Werkspensionsregelungen insbesondere langfristige Bindung der Mitarbeiter an das Unternehmen. Anerkennung von andererorts erworbenen Pensionsanwartschaften erhöht jedoch die Mobilitätsbereitschaft und vermindert den Grad der Abhängigkeit von bestehenden Arbeitsverhältnissen.

Die Personalverantwortlichen der Eisen- und Stahlindustrie hatten dazu bereits in den 50er Jahren anhand der Fluktuationsdaten aus ihren überbetrieblichen Personalstatistiken erkannt, daß zwischenbetriebliche Mobilität in der Branche unzureichend war, jedoch förderungswürdig sein sollte. Deshalb wurde seinerzeit für die Branche eine Pensionsvereinigung geschaffen, deren Mitglieder erworbene Pensionsanwartschaften in anderen Mitgliedsunternehmen gegenseitig anerkennen.

Das Betriebsrentengesetz von 1974 wird in seinen Bestimmungen über unverfallbare Anwartschaften nicht zuletzt auf die positiven Erfahrungen der Stahlindustrie gefußt haben.

4. Weiterführende Anregungen

Wir benötigen – auch in der Montanindustrie – trotz guter Ansätze weitere personalplanerische und personalpolitische Fortschritte zur Bewältigung gegenwärtiger und künftiger Strukturprobleme. Meine Anregungen dazu gehen in Richtung folgender Maßnahmen und Instrumentarien:

Die Arbeitsplatzstrukturdaten zur Definition von Bedarf und Beschaffung und die Strukturdaten der Arbeitsämter über Ausbildungsplatzsuchende, Arbeitssuchende und Rehabilitanden nach Rehabilitation sind z.Z. am Ort des Bedarfs nicht verfügbar oder, soweit verfügbar, nicht kompatibel.

Angesichts der langfristigen Beschäftigungs-, Ausbildungs- und Rentenfinanzierungsprobleme ist das ein unbefriedigender Zustand, der mit Hilfe der DÜVO-Datensysteme und der Leistungsgruppenstatistik (Verdiensterhebung in Industrie und Handel) bei gutem Willen beiderseits ausgeräumt werden könnte. Dies haben jedenfalls Untersuchungen durch eine Arbeitsgruppe bei der Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie für diese Branche ergeben. Hier sollten Sozialpartner und Bundesanstalt für Arbeit gemeinsam Lösungen erarbeiten.

Wir können vorausberechnen, daß vielfach Berufswünsche der Schul- und Hochschulabgänger und fachlicher Nachwuchsbedarf der Wirtschaft gravierend bis katastrophal voneinander abweichen werden. Für meinen Erfahrungsbereich habe ich z.B. feststellen können, daß wir immer noch zu wenig Ausbildungsplätze im Hinblick auf den Nachwuchsbedarf an Hüttenfacharbeitern haben. Trotzdem können wir die Ausbildungsplätze nicht besetzen. Andererseits vermisste ich Planungsvorkehrungen und Durchführungsaktivitäten zur Eingliederung eines großen Teils von Abiturienten und Fachschul- und Hochschulabgängern. Hier wären Verbands- und Unternehmensaktivitäten angebracht wie in folgender Anregung geschildert.

Die gesamte Fächerbreite der personal- und arbeitswirtschaftlichen Aufgaben ist bisher im Hinblick auf Ausbildung, Beschaffung und Personalentwicklung nicht strukturiert, sie kann deshalb auch nicht im Hinblick auf Personalbedarf quantifiziert werden. Mitarbeiter von Arbeitsdirektoren bei Eisen und Stahl haben empirisch und theoretisch herausgefunden, daß es für einschlägige Fach- und Führungsaufgaben sechs Berufskategorien gibt: Personalfachkräfte, Sozialfachkräfte, Berufsbildungsfachkräfte, Arbeitsgestaltung- und -sicherheitsfachkräfte, Sicherungsfachkräfte, Gesundheitsfachkräfte. Sie haben Wege zur Ermittlung des einschlägigen Nachwuchsbedarfs aufgezeigt, außerdem haben sie ein Personalentwicklungsmodell vorgestellt, mit dessen Hilfe u.a. der Aufstiegs- und Einstiegsnachwuchs bestimbar gemacht werden kann. Das letztgenannte Verfahren taugt auch zur Bestimmung des Einstiegsbedarfs für junge Menschen mit Fach- und Hochschulabschluß. Das Modell für die Stahlindustrie kann und sollte auch in anderen Branchen eingeführt werden.

Trotz verschiedener Bemühen, z.B. durch den AWV (Ausschuß für wirtschaftliche Verwaltung), den Fachausschuß Ergonomie des Deutschen Normenausschusses, des Forschungsinstitutes für Rationalisierung an der Technischen Universität Aachen, fehlt es an zureichenden exemplarischen Lösungen für die

Führung von Personal- und Arbeitsplatzdaten in den Betrieben in einer Güte, die für qualitative und quantitative Personalplanung ausreicht.

Dazu habe ich aus leidvoller Erfahrung lernen müssen, daß zu früh der Versuch gemacht wird, Arbeitsplatz- und Personaldaten kompatibel zu machen. Das verleitet zur Bildung von Prokrustes-Betten.

Daten, die Fähigkeiten, Fertigkeiten, Belastbarkeiten und Einschränkungen von Menschen im Hinblick auf Arbeit beschreibbar machen, müssen zunächst „rücksichtslos menschlich“ sein. Daten, die Arbeit, Arbeitsplatz und Umwelt beschreiben, haben zunächst „rücksichtslos technisch“ zu sein; daß sie dennoch von menschlichen Relationen ausgehen, ist Philosophie-Erkenntnis der Naturwissenschaftler. Wenn nach Datenlage das unterschiedlich Beschriebene im Hinblick auf Arbeitseinsatz, Personalentwicklung, Berufsbildung, Arbeitsgestaltung verglichen wird, ist es besser, man sieht einen „Graben“ zwischen Mensch und Arbeit zu viel als eine „Brücke“ zwischen ihnen zu wenig.

Erst die Analyse der Ungleichheiten von Anforderung und Eignung lehrt, wo etwas an der Arbeit oder am und für den Menschen zu tun ist.

1 Meinen Ausführungen liegt kein besonderes Quellenstudium, sondern persönliche Erfahrung mit Personalplanung in Unternehmen zugrunde, die dem Montan-Mitbestimmungsgesetz unterliegen und Stahl erzeugen. Daraus resultieren auch meine Vorschläge zur Weiterführung der Personalplanung.

*V. Heinz Ahrens **

Bedingungen der Personalplanung in kleineren und mittelgroßen Unternehmen

Gliederung:

- 1. Vorbemerkung*
- 2. Der Rang der Personalplanung in der Unternehmensplanung*
- 3. Äußere Bedingungen*
- 4. Zielrichtung und Durchführung der Personalplanung innerhalb der vorgegebenen Bedingungen*
- 5. Schwierigkeiten bei der Realisierung der Zielrichtung*
- 6. Betriebliche Personalplanung unter gesamtwirtschaftlicher Verantwortung*

1. Vorbemerkung

Kleinere und mittelgroße Unternehmen sind eine heterogene Untersuchungsmasse. Ich brauche mich nicht bei einer definitorischen Abgrenzung aufzuhalten. Es geht um Fragen der Personalplanung in Unternehmen, die nicht unter das Mitbestimmungsgesetz fallen. Erhebliche Unterschiede ergeben sich nicht nur von Branche zu Branche, sondern auch durch andere Strukturmerkmale. Wenn schon für die Gruppe Großbetriebe generalisierende Aussagen zum Thema nicht möglich sind, gilt das erst recht für die Unternehmen, über die ich zu sprechen habe.

Ich bin mir bewußt, daß ich den Ansprüchen einer typisierenden Betrachtung nicht gerecht werde, wenn ich am Beispiel des Unternehmens, für das ich verantwortlich bin und das sicher nicht in allen Bereichen als typisch angesehen werden kann, einige Gedanken und Anregungen vortrage. Es handelt sich dabei um ein Unternehmen des Maschinenbaus mit einem stark spezialisierten Produktionsprogramm mit ca. 150 Mio. Umsatz (davon 70% Export) und ca. 800

* Der Autor ist Vorsitzender der Geschäftsführung der STETTER GmbH, Memmingen. Der Beitrag ist die überarbeitete Fassung eines auf dem ISF-Symposium „Personalplanung unter veränderten Wachstumsbedingungen“ 1978 gehaltenen Referats.

Beschäftigten. Hinsichtlich Organisation und Anwendung moderner Führungs-techniken würde ich es für diese Gruppe von Unternehmen als „guten Durch-schnitt“ bezeichnen.

2. Der Rang der Personalplanung in der Unternehmensplanung

a) Stand der Technik der Planung in kleineren und mittelgroßen Unternehmen

In Unternehmen unserer Größenordnung gibt es kaum geschlossene Planungs-systeme. Charakteristisch ist vielmehr die Planung bestimmter Teilbereiche. Am ehesten findet man Investitions- und Umsatzplanung, nur in seltenen Fällen besteht eine Gewinnplanung. Die Interdependenz der verschiedenen Bereiche wird nicht immer hinreichend beachtet. Methodische Korrektheit und Planungs-genauigkeit lassen zu wünschen übrig. Dazu kommt, daß die Pläne meistens keine Verbindlichkeit haben. Erhebliche Abweichungen zwischen Soll und Ist sind an der Tagesordnung. Wegen des fehlenden Planungshorizontes aber auch wegen der beachtlichen Bedeutung der Improvisation bestehen langfristige Pläne nur in Ausnahmefällen. Salopp formuliert: Die Ernüchterung nach der Planungseuphorie der vergangenen Jahre bleibt den kleineren und mittelgroßen Unternehmen meistens erspart, weil es bei ihnen zur Planungseuphorie noch gar nicht gekommen war.

Welchen Platz hat die Personalplanung?

Die Personalplanung läuft häufig nebenher, das mag daran liegen, daß sie schwieriger ist, vielleicht aber auch daran, daß die Kapitalvertreter und Banken-vertreter in Aufsichtsgremien daran nicht so stark interessiert sind wie an anderen Planungsrechnungen, die über das Ergebnis etwas aussagen.

b) Systematische Personalplanung – ad hoc-Planungen

Stellenbeschreibungen liegen meistens vor; am ehesten für die Mitarbeiter, die mit ausführenden Aufgaben betraut sind, die in der Unternehmenshierarchie in den unteren Ebenen angesiedelt sind. Daß sie nicht immer perfektioniert sind, braucht m.E. kein Fehler zu sein. Sehr viel schwieriger wird es bei den leitenden Mitarbeitern, insbesondere in den Fällen, in denen Eigentümer-Unternehmer tätig sind. Die Eigentümer-Unternehmer – insbesondere Firmen-gründer – lassen für sich selbst eine Stellenbeschreibung häufig überhaupt nicht gelten – und wenn, dann nur theoretisch. Sie sind häufig fest davon überzeugt, daß der kreative Unternehmer sich überhaupt nicht beschreiben läßt. Eine solche Einstellung hat Auswirkungen auf die nächste Ebene. Häufig finden sich durch die Unternehmer geprägte Personalstrukturen. Es kommt dann zu „hi-

statisch“ gewachsenen Stellenbesetzungen. Verdiente Mitarbeiter der ersten Stunde sind Inhaber von Stellen, ohne die fachliche Qualifikation zu besitzen. Weil Tätigkeitsbereiche häufig nicht nach objektiven Kriterien abgegrenzt, sondern ad personam festgelegt sind, ergibt sich eine Kette von Auswirkungen auf andere Stellen. Derartige Unzulänglichkeiten lassen sich ohne Gefährdung für die Entwicklung des Unternehmens (ohne Verlust wertvoller Mitarbeiter) nur in einem langjährigen, viel Geduld erfordern Prozeß ausräumen. Ein Beweis für die hier skizzierte Situation ist m.E. die nicht seltene Erfahrung, daß Organigramme der oberen Führungsebene strenge Verschlußsache sind!

Diese pointierten Feststellungen dürfen nicht so verstanden werden, daß in kleinen und mittelgroßen Unternehmen der Personalbereich außerhalb der rationalen Betrachtung liegt. Selbstverständlich werden Überlegungen ange stellt über den Personalbedarf im Zusammenhang mit bestimmten Maßnahmen und den Personalbedarf in bestimmten Zeiträumen; selbstverständlich gibt es (nicht immer eindeutige) Kompetenzabgrenzungen und Zuständigkeiten, die auch in einem Organisationsschema ihren Niederschlag finden. Man kann meines Erachtens diese Überlegungen möglicherweise auch als Einsatz- oder ad hoc-Planungen bezeichnen. Den Ansprüchen einer methodisch korrekten interdependenten Unternehmensplanung werden sie jedoch nicht gerecht. Ich bin andererseits der Auffassung, daß die Übertragung integrierter Planungssysteme, die in Großbetrieben notwendig sind und sich bewährt haben, auf kleine und mittlere Unternehmen verfehlt ist; sie sind den gestellten Aufgaben und den gegebenen Voraussetzungen fast nie adäquat; es besteht vielmehr die Gefahr, daß sie eine Exaktheit und Transparenz vortäuschen, die nicht gegeben ist.

Lassen Sie mich im folgenden einige Beispiele für die Personalplanung in Einzelfällen nennen:

Im Zusammenhang mit größeren Investitionsvorhaben, die meistens mit Bauvorhaben verbunden sind und über einen längeren Zeitraum geplant werden, wird der Personalbedarf ermittelt, es werden Wege und Möglichkeiten der notwendigen Personalbeschaffung analysiert und an diesem konkreten Beispiel die einzelnen Schritte der Personalplanung exerziert. Dasselbe gilt für den Fall von Entlassungen bei nachhaltigem Beschäftigungsrückgang, der zur Auflösung von Abteilungen oder zur Stilllegung von Teilbetrieben zwingt. Ich bin davon überzeugt, daß derartige Situationen nicht selten die Führung mittlerer Unternehmen erstmals zur Personalplanung gezwungen haben.

Ein Sonderfall der ad hoc-Planung ist die Nachfolgeplanung, die sicherlich weit verbreitet ist. Der nahtlose Übergang auf den Nachfolger ist vor allem bei kundenorientierten Positionen wichtig. Mit der Nachfolgeplanung kommt man auch der Mentalität der Mitarbeiter sehr entgegen.

Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang die Planung der Zahl der Auszu-

bildenden und der aus diesem Personenkreis nach Abschluß der Ausbildungszeit in ein Beschäftigungsverhältnis zu übernehmenden Mitarbeiter. Dieses transparente Planungsfeld und der einigermaßen überschaubare Zeitraum sind gute Voraussetzungen für Maßnahmen der Personalplanung.

c) Institutionalisierung der Zuständigkeiten

Auch in mittleren Unternehmen gibt es Personalabteilungen. Es ist jedoch charakteristisch für mittlere Unternehmen, daß sie häufig kein eigenes Personalressort besitzen; die Aufgaben des Personalressorts sind vielmehr nach Personalkreisen aufgegliedert. Eigentümer-Unternehmer oder Geschäftsführung sind zuständig für die leitenden Angestellten, der sog. kaufmännische Leiter (kfm. Prokurist) für die Angestellten, und der Betriebsleiter für die gewerblichen Arbeitnehmer.

Diese Aufgliederung kann bei überschaubarem Personalstand durchaus sinnvoll sein. Die Anforderungen an die Qualifikationen für die einzelnen zu besetzenden Stellen sind den Zuständigen auch ohne detaillierte Stellenbeschreibung bekannt. Das Personalwesen kann unbürokratisch und flexibel geführt werden.

3. Äußere Bedingungen

Im folgenden wird auf meinen konkreten Fall abgehoben, um Zielrichtung und Durchführung der Personalplanung zu charakterisieren, ohne im unverbindlich allgemeinen zu verharren. Zunächst einige Anmerkungen zu dem Datenkranz, innerhalb dessen sich die Personalplanung zu bewegen hat.

a) Welt- und gesamtwirtschaftliche Daten

Es ist selbstverständlich, daß die Datenlage objektiv nicht anders als bei Großbetrieben ist. Hinzuweisen ist jedoch darauf, daß häufig wegen fehlender exakter Analysemöglichkeiten eine schlechtere Transparenz herrscht. Eigene Stabsabteilungen stehen kaum zur Verfügung. Sekundärmaterial ist insbesondere bei Unternehmen mit hohem Spezialisierungsgrad nicht immer verfügbar.

b) Spezifische Bedingungen der Branche

Für meinen konkreten Fall thesenartig einige Feststellungen:

- Die deutsche Baumaschinenindustrie sieht sich einer stagnierenden bzw. schrumpfenden Nachfrage im Inland und in vielen Industrieländern gegenüber. Das Bauvolumen wird – auf dem gegenwärtig niedrigen Niveau – nur

bescheiden wachsen. Der Nutzungsgrad der vorhandenen Maschinen wird durch verbesserte Unternehmensführung und auch den zunehmenden Konzentrationsprozeß, d.h. Verlagerung auf wenige große Unternehmen, günstiger, der Bedarf an Maschinen dadurch tendenziell kleiner.

- Hoher Bedarf in Ostblock-Ländern, jedoch wegen des Devisenmangels beschränkte Absatzmöglichkeit im traditionellen Handelsgeschäft. Dadurch ergibt sich die Notwendigkeit, nach neuen unkonventionellen Wegen zu suchen und sich den Besonderheiten dieses Marktes anzupassen.
- Hoher Bedarf in Opec-Ländern, der jedoch in den volkarmen Ländern nicht ohne weiteres hochgerechnet werden kann. Für Kuwait und die Vereinigten Emirate sind schon heute auf Teilmärkten deutlich Sättigungserscheinungen festzustellen.
- Ein Charakteristikum der Branche ist die Transportkostenempfindlichkeit der Produkte und damit die räumliche Begrenzung der Exportmöglichkeiten.
- Weil die Produkte zumindest teilweise nicht höchster Technologie entsprechen, besteht die Gefahr des Aufbaues von Produktionen in Schwellenländern, und damit der Veränderung der Konkurrenzsituation in der Zukunft. Diese im Interesse der internationalen Arbeitsteilung wünschenswerte Entwicklung stellt das einzelne Unternehmen vor die bekannten Schwierigkeiten, die auch ihre Auswirkungen auf die uns heute interessierende Personalplanung haben.

4. Zielrichtung und Durchführung der Personalplanung innerhalb der vorgegebenen Bedingungen

- a) Erhaltung der Anpassungsfähigkeit an starke Nachfrageschwankungen bei gleichzeitiger Beachtung der langfristigen Marktentwicklung und des Produktionskostenstandes

Die Entscheidung zwischen Eigenfertigung und Fremdbezug hat in Branchen mit großen Beschäftigungsschwankungen und marktüblich kurzen Lieferfristen – gleichbedeutend mit einem geringen Auftragsbestand – große Bedeutung. Das gilt insbesondere in den Fällen, in denen Baugruppen oder Elemente der Endprodukte als Serienprodukte bezogen werden können. Hinzuweisen ist auch darauf, daß die Festlegung der Produktionstiefe eine Entscheidung über den Bedarf des Kapitals – dem häufigen Engpaß in mittleren Unternehmen – einschließt. Aus diesen Gründen bietet sich nicht selten eine geringe Produktionstiefe – und damit Verlagerung des Beschäftigungsrisikos und vieler Personalprobleme auf Unterlieferanten – an. Allein durch die Leistung bzw. den

Abbau von Überstunden (= zeitliche Anpassung) können bei einer solchen Unternehmenspolitik beachtliche Schwankungen des Produktionsvolumens beherrscht werden. Ein wichtiger Sonderfall ist die Verlagerung auf Produktionsstätten im Ausland, bei denen es sich um selbständige, angegliederte oder eigene Gesellschaften handeln kann. Für letztere sprechen die stärker werdenenden Importrestriktionen und die allgemeine Gefahr der Einschränkung der Freiheit des Welthandels. Nicht unerwähnt bleiben darf in diesem Zusammenhang die hier nur am Rande interessierende Frage, daß die Schaffung von Produktionsstätten im Ausland primär unter vertriebspolitischen Aspekten zu sehen ist und daß keine dauerhaften Lohnkosten- oder sonstigen Produktionskostenvorteile gibt.

Es ist verfehlt, bei der Entscheidung den gegenwärtigen Kostenrelationen zwischen verschiedenen Ländern den Ausschlag geben zu lassen. Es muß vielmehr der Marktstrategie, möglicherweise auch der Beschaffungspolitik, die höchste Priorität eingeräumt werden.

Ein auch gesamtwirtschaftlich recht interessanter Zusammenhang zwischen der Verlagerung von Produktionsstätten ins Ausland, bei gleichzeitiger zum Teil vertraglich abgesicherter Beschäftigung oder Erhaltung/Schaffung von Arbeitsplätzen im Inland, ergibt sich bei Kooperationsabkommen mit RGW-Staaten, wenn diese Abkommen eine echte Koproduktion zum Inhalt haben. Wenn die Partner sich auf die Fertigung einiger Teile eines Gesamtproduktes spezialisieren, die bei jedem Partner zum kompletten Produkt zusammengeführt werden, kann einmal die Produktionstiefe verringert werden; zum anderen werden für die in der Regel komplizierteren Teile größere Stückzahlen möglich; die „intelligenten“ Teile bleiben im Inland mit den entsprechenden Auswirkungen auf die Anforderungen an die Arbeitsplätze.

b) Umstrukturierung der Belegschaft infolge der Verlagerung einfach auszuführender Arbeiten in das Ausland

Einfache Arbeiten können heute bekanntlich an vielen anderen Plätzen kostengünstiger ausgeführt werden als in der Bundesrepublik Deutschland. Die Erfahrung zeigt, daß die Qualität nach einer gewissen Anlaufzeit den gestellten Anforderungen genügt, insbesondere wenn – wie im Falle einer Kooperation – nach technischen Unterlagen des deutschen Herstellers produziert und zumindest am Anfang strenge Qualitätskontrollen durchgeführt werden. Mit diesen Maßnahmen ist zum Teil automatisch die Schaffung humaner Arbeitsplätze verbunden, weil schwierige Arbeitsplätze „außer Haus“ gegeben werden. Die auf diese Weise erleichterte Verlagerung auf intelligente Produkte stellt entsprechende Anforderungen an die Arbeitnehmer.

Der tendenziell feststellbare Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften durch das notwendige Angebot von Problemlösungen (soft-ware) und die Anforderungen an die Anpassungsfähigkeit an neue Aufgaben wird dadurch unterstützt und verstärkt.

5. Schwierigkeiten bei der Realisierung der Zielrichtung

Die Schwierigkeiten bei der Realisierung dieser Zielsetzung dürfen nicht unerwähnt bleiben. Das Risiko bei Auslandsaktivitäten – notwendiges finanzielles Engagement in Relation zur Kapitalbasis, Management-Engpässe, fehlende Stabsabteilungen – ist bei mittleren Unternehmen besonders groß. Die Beschaffung von geeigneten Führungskräften wird durch den Wettbewerb mit Großunternehmen erschwert. In letzter Zeit ist eine Wandlung in den Zielvorstellungen des Führungsnachwuchses festzustellen mit der Bevorzugung eines sicheren, exakt definierten Arbeitsplatzes in einem Großunternehmen. Häufig fehlt die Bereitschaft der vollen Identifizierung mit der Aufgabe bei gefordertem Verzicht auf Freizeit. Eine allgemeine Aussage ist sicherlich nicht erlaubt, ich kann nur aus meinem eigenen Erfahrungsbereich sprechen.

Für andere Arbeitskräfte gilt ebenfalls der Wettbewerb mit Großunternehmen (Altersversorgung, bessere soziale Leistungen). Häufig wirkt sich jedoch auch ein enger lokaler Arbeitsmarkt hemmend aus.

Die Einbeziehung des Betriebsrates in Personalplanungen erfolgt vor allem in Unternehmen mit Eigentümer-Unternehmern oder familienbezogenen Gesellschaften bisher nur zögernd, im allgemeinen lediglich bei notwendigen Personalreduzierungen, nicht jedoch bei „konstruktiver Personalplanung“. Erst in letzter Zeit ist eine größere Aufgeschlossenheit festzustellen. Aus eigener Erfahrung habe ich den Eindruck, daß eine weitgehende Information des Betriebsrates und seine rechtzeitige Einschaltung bei Fragen der Personalplanung hilfreich und der Sache förderlich ist.

6. Betriebliche Personalplanung unter gesamtwirtschaftlicher Verantwortung

Die gesamtwirtschaftliche Verantwortung ist m.E. naturgemäß bei kleineren Unternehmen nicht so stark ausgeprägt wie bei Großunternehmen. Bei Großunternehmen liegt die Verantwortlichkeit näher. Kleinere Unternehmen denken in anderen Kategorien. Das Solidaritätsgefühl zwischen den Unternehmen ist nur schwach ausgebildet. Hier ist noch viel Arbeit zu tun. Den notwen-

gen Lernprozeß sollten die Arbeitgeberverbände durch eingängige Argumente unterstützen.

Als Beispiel für einen gelungenen Ansatz kann die erfreuliche Steigerung des Angebotes von Ausbildungsplätzen dienen. Die Argumentation – Beibehaltung des bisherigen Ausbildungssystems – und die Einsicht der Notwendigkeit der Ausbildung zur Deckung des Bedarfs an Fachkräften in den achtziger Jahren haben Erfolg gehabt.

Wenn auch die gesamtwirtschaftliche Verantwortung nur wenig ausgeprägt ist, so findet sich jedoch recht häufig durchaus die Anerkennung der Verantwortlichkeit für die Kommune, in der das Unternehmen domiziliert. Enge persönliche Beziehungen zwischen Kommune und Unternehmen unterstützen diese Einstellung.

TEIL C: PERSONALPLANUNG UND INTERESSENVERTRETUNG DER ARBEITNEHMER

Gliederung:

- 1. Die Entstehung der gewerkschaftlichen Forderung nach betrieblicher Personalplanung*
- 2. Die gewerkschaftliche Kritik an der betriebsverfassungsrechtlichen Beabteilung der Personalplanung*
- 3. Personalplanung in der Rezession: hohe Erwartungen – widersprüchliche Wirkungen*
- 4. Tendenzen einer neuen Einschätzung der Personalplanung in den Gewerkschaften*

1. Die Entstehung der gewerkschaftlichen Forderung nach betrieblicher Personalplanung

Es entspricht sowohl der Tradition der deutschen Gewerkschaftsbewegung wie des deutschen Betriebsverfassungsrechtes, Einflußmöglichkeiten der Arbeitnehmervertretung auf die betriebliche Beschäftigungspolitik zu fordern bzw. zu gewähren. Lange Zeit hindurch ging es dabei ausschließlich um Mitwirkung bei und Kontrolle von Gehalt und Vollzug beschäftigungs- und personalpolitischer Entscheidungen, während die Gestaltung betrieblicher Personalpolitik als eine ausschließliche Angelegenheit der Arbeitgeberseite verstanden wurde.

Erst auf dem Hintergrund der zum Teil weitreichenden beschäftigungspolitischen Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels, die sich in der zweiten Hälfte der 50er Jahre (vor allem im Bergbau und in der Textilindustrie) zu zeigen begannen, wie auf dem Hintergrund der etwa gleichzeitig auch in der Bundesrepublik einsetzenden Automationsdebatte, die noch weitreichendere Freisetzung befürchteten ließ, wurden von Seiten der Gewerkschaften konkretere Anforderungen an die Gestaltung betrieblicher Personalpolitik formuliert. Ins-

* Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

besondere sei vorausschauende Personalpolitik notwendig, das heißt die Einführung betrieblicher Personalplanung, um die quantitativen und qualitativen Beschäftigungsprobleme des zu erwartenden technischen Fortschritts im Interesse der Arbeitnehmer bewältigen zu können. Konkrete Forderungen richteten sich vor allem auf eine gemeinsam mit den Arbeitnehmervertretungen erarbeitete langfristige Planung, die Erstellung von „sozialen Anpassungsplänen“ bereits im Planungsstadium von Umstellungen und die Einkommenssicherung für Betroffene bzw. Abfindungszahlungen bei dennoch erforderlichem Personalabbau (vgl. Friedrichs 1965, S. 832 ff.).

Die Rezession von 1966/67 zeigte, daß von Arbeitslosigkeit im Gefolge betrieblicher Personalabbaumaßnahmen ältere Arbeitnehmer weit überproportional betroffen waren. Die Gewerkschaften reagierten hierauf mit der Forderung, diese Beschäftigtengruppe besonders gegen negative Effekte der wirtschaftlichen Entwicklung abzuschirmen, was insbesondere durch betriebliche Personalplanung zu erreichen wäre.

Folgerichtig wurde dann auch – vor allem von der Industriegewerkschaft Metall – versucht, bei den Verhandlungen über ein Rationalisierungsschutzabkommen, das spezielle Sicherungsregelungen für ältere Arbeitskräfte vorsah, auch recht weitgehende Anforderungen an die Personalplanung der Unternehmen festzuschreiben, was jedoch nicht gelang (vgl. Industriegewerkschaft Metall 1976, S. 115 ff.).

Vor allem aber richteten sich die gewerkschaftlichen Aktivitäten auf die anstehende Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes. Sie waren zumindest insofern erfolgreich, als im Betriebsverfassungsgesetz von 1972 erstmals der Begriff der Personalplanung als Gegenstand von Mitwirkungsrechten des Betriebsrates (vor allem § 92) enthalten ist. Die Gewerkschaften selbst waren nach dem Inkrafttreten des Gesetzes der Meinung, daß die einschlägigen Regelungen durchaus einen erheblichen Fortschritt bedeuten, vor allem insoweit sie nach den Intentionen des Gesetzgebers den Interessenausgleich zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer fördern und die Sicherheit der Arbeitsplätze verbessern (so z.B. Muhr 1975).

Gleichzeitig wiesen jedoch die Gewerkschaften auf aus ihrer Sicht nach wie vor bestehende erhebliche Mängel in der gesetzlichen Regelung der Mitwirkung des Betriebsrats an betrieblicher Personalplanung hin.

2. Die gewerkschaftliche Kritik an der betriebsverfassungsrechtlichen Behandlung der Personalplanung

Die Kritik der Gewerkschaften an der Behandlung der betrieblichen Personalplanung im Gesetz hob vor allem zwei Tatbestände hervor:

(a) Die Mitwirkungsrechte des Betriebsrates sind an die Existenz einer betrieblichen Personalplanung gebunden; die betriebliche Arbeitnehmervertretung hat jedoch keine Möglichkeiten, die Einführung von Personalplanung gegen den Willen des Arbeitgebers unmittelbar durchzusetzen. Bei der geltenden Rechtslage ist es sogar denkbar, daß ein Unternehmen eine bestehende Personalplanung wieder abschafft, um dem Betriebsrat Mitbestimmungsrechte zu entziehen, ohne daß dieser sich hiergegen zur Wehr setzen kann.

(b) Im Gegensatz zu den Regelungen über personelle Einzelmaßnahmen besitzt der Betriebsrat im Hinblick auf betriebliche Personalplanung keine obligatorischen Mitbestimmungsrechte. Der Arbeitgeber ist lediglich zur rechtzeitigen Information der Arbeitnehmervertretung über die Personalplanung und die sich daraus ergebenden Maßnahmen verpflichtet; der Betriebsrat hat keinen direkten Einfluß auf die Entscheidung über und die Durchführung von konkreten Maßnahmen betrieblicher Personalplanung, sondern lediglich Beratungs- und Vorschlagsrechte, die jedoch von der Arbeitgeberseite nicht berücksichtigt werden müssen.

In dem Maße, in dem in den Betrieben praktische Erfahrungen mit den gesetzlichen Regelungen gesammelt wurden, zeigte sich neben der Kritik am rechtlichen Gehalt der einschlägigen Bestimmungen im novellierten Betriebsverfassungsgesetz noch ein weiteres Problem, das mit der Tragweite einer Mitwirkung des Betriebsrates an der Praxis betrieblicher Personalplanung zusammenhängt:

Auf der einen Seite konnte in vielen Fällen eine bessere Zusammenarbeit mit den zuständigen Unternehmensabteilungen erreicht werden. In Betrieben mit kooperationsbereitem Management gelang es z.B. bei bestimmten Problemen im Gefolge von technischen Änderungen, betrieblichen Umorganisationen u.a., Lösungen zu finden, die sowohl dem Interesse der Beschäftigten, wie denen des Unternehmens Rechnung trugen. Auf der anderen Seite zeigte sich immer wieder, daß die Einschaltung des Betriebsrates – wenn überhaupt – erst dann erfolgte, wenn es um die Abwicklung der personellen Konsequenzen von Maßnahmen ging, die längst beschlossen, wenn nicht bereits in vollem Gange waren. Der Betriebsrat geriet dann häufig in die schwierige Situation, zwar kaum noch weiterreichenden Einfluß nehmen zu können, andererseits aber in den Augen der Arbeitskräfte an der Verwirklichung von für sie hochaktuellen Maßnahmen mitverantwortlich beteiligt zu sein.

Hieraus ergibt sich, so wurde in der gewerkschaftlichen Personalplanungsdiskussion zunehmend argumentiert:

(c) Betriebliche Personalplanung kann kaum dazu beitragen, die Arbeitsplätze zu sichern und die Arbeitsbedingungen zu verbessern, solange sie lediglich eine anderen Unternehmungsplanungen (vor allem Investition, Absatz und Produktion) nachgeordnete Folgeplanung bleibt und solange bei den grundsätzlichen unternehmerischen Entscheidungen deren Auswirkungen auf die Arbeitskräfte nicht berücksichtigt werden.

Recht bald nach Inkrafttreten des neuen Betriebsverfassungsgesetzes begannen in den Gewerkschaften Überlegungen, wie im Hinblick auf diese drei Schwachstellen der geltenden Regelungen – Abhängigkeit der Einführung von Personalplanung von der mitbestimmungsfreien Entscheidung des Unternehmens; Beschränkung der Mitwirkung der Arbeitnehmervertretung an betrieblicher Personalplanung auf Beratungs- und Vorschlagsrechte; und der Tatsache, daß Personalplanung meist bloße Folgeplanung ist, deren Ziele Bedingungen von anderen Planungen vorgegeben werden – auch ohne eine erneute Novellierung des Gesetzes (die in absehbarer Zeit eher unwahrscheinlich schien) Verbesserungen durchgesetzt werden könnten.

Diese Überlegungen gingen vor allem in drei Richtungen:

(a) Eine eingehende Analyse des Betriebsverfassungsgesetzes und seiner praktischen Bedeutung ließe, so wurde von gewerkschaftlichen Autoren (charakteristisch hierfür etwa Mohr 1977) argumentiert, Ansatzpunkte für eine Betriebsratspolitik erkennen, die die Einführung von Personalplanung auch gegen den Willen des Arbeitgebers durchzusetzen versucht, und zwar mit Hilfe existierender Mitbestimmungsrechte bei personellen Einzelmaßnahmen.

(b) Um die unzureichenden gesetzlichen Mitbestimmungsrechte des Betriebsrates bei Personalplanung zu erweitern, könne – insbesondere auf der Rechtsgrundlage einer Betriebsvereinbarung – die Gründung eines paritätisch besetzten Personalplanungsausschusses angestrebt werden, in dem Management und Arbeitnehmervertretung gemeinsam alle wesentlichen Entscheidungen treffen.

Wie empirische Erhebungen (referiert im folgenden in MAASE/MENDIUS) zeigen, gab es in der Tat wenige Jahre nach Inkrafttreten des neuen Betriebsverfassungsgesetzes in einer nennenswerten Zahl von Betrieben derartige paritätische Personalplanungsausschüsse, wenngleich nach wie vor an der großen Mehrzahl der bestehenden Personalplanungsausschüsse die betriebliche Arbeitnehmervertretung allenfalls minderheitlich, wenn überhaupt, beteiligt ist und die Mehrheit der Betriebe keinen Personalplanungsausschuß besitzt.

(c) Eine Veränderung von Tragweite und Stellenwert betrieblicher Personalplanung im Rahmen des unternehmerischen Planungs- und Entscheidungssystems sei nicht zuletzt von einer Veränderung der hierarchischen Stellung des

Personalwesens zu erwarten, genauer gesagt, von der Realisierung einer generellen (und keineswegs nur im Zusammenhang mit betrieblicher Personalplanung erhobenen) gewerkschaftlichen Forderung nach Anerkennung des Personalwesens als eines eigenständigen, der technischen und kaufmännischen Unternehmensleitung gleichgestellten Leitungsressorts. In diese Richtung zielte ja insbesondere die gewerkschaftliche Forderung nach der Übernahme der Institution des Arbeitsdirektors im Rahmen der Neuordnung des Unternehmensverfassungsrechtes.

Inwieweit diese Überlegungen realistisch und auf sie gegründete Aktionen erfolgversprechend waren, läßt sich freilich aus heutiger Perspektive kaum mehr feststellen, da die 1973/74 einsetzende Rezession für die gesamte gewerkschaftliche Personalplanungsdiskussion und -politik grundlegend neue Daten setzte.

3. Personalplanung in der Rezession: hohe Erwartungen – widersprüchsvolle Wirkungen

Bei der Entwicklung und Einführung von Personalplanung und ihrer Verankerung im Betriebsverfassungsgesetz hatte zwar kaum jemand ernsthaft mit größeren wirtschaftlichen Einbrüchen gerechnet; doch wenn Personalplanung tatsächlich ein so leistungsfähiges Instrument sein sollte, wie dies offenbar auch gewerkschaftliche Vertreter in der „Sozialpolitischen Gesprächsrunde“ geglaubt hatten, so war zu erwarten, daß sie sich auch in dieser Situation bewähren würde.

Die tatsächliche Entwicklung hat – wie an anderen Stellen dieses Bandes ausführlicher dargelegt – zumindest ernsthafte Zweifel daran begründet, ob diese Erwartungen realistisch waren – wenngleich der massive Beschäftigungs einbruch zwischen 1973 und 1975 und die seitdem anhaltende Unterbeschäftigung schon deshalb nicht unbedingt als Beleg für ein „Versagen“ von Personalplanung gewertet werden dürfen, weil diese zum Zeitpunkt der Rezession in großen Teilen der Volkswirtschaft kaum verbreitet war.

Dennoch lösten die Erfahrungen, die von Arbeitnehmervertretern in der Rezession in Betrieben mit Personalplanung gemacht wurden, deutliche Modifikationen in der gewerkschaftlichen Einschätzung dieses Instruments und seiner Auswirkungen für die Beschäftigten aus.

Zwei Fragen sind in diesem Zusammenhang von Bedeutung, nämlich (a) die Frage nach den beschäftigungspolitischen Konsequenzen des Bestehens oder Nichtbestehens betrieblicher Personalplanung und (b) die Frage nach der Rolle betrieblicher Interessenvertretung in personalplanenden Betrieben.

(a) Zwar belegen die vorhandenen empirischen Untersuchungen (vgl. u.a. Schultz-Wild 1978a, Lutz u.a. 1977 sowie Lutz u.a. 1979 und die Beiträge von LUTZ – Teil A, V. – und SCHOLL – Teil C, V. in diesem Band) sehr eindeutig, daß Betriebe mit Personalplanung im Durchschnitt ihr Personal sowohl schwächer wie langsamer abgebaut haben als Betriebe ohne Personalplanung und in der Reaktion auf den Nachfrageeinbruch sehr viel mehr „weichere“, stärker auf die Interessen der Arbeitnehmer rücksichtnehmende Maßnahmen getroffen haben als Betriebe ohne Personalplanung, in deren Beschäftigungspolitik Entlassungen ein deutlich höheres Gewicht hatten¹. Dies schließt jedoch keineswegs aus, daß auch Betriebe mit einer seit längerem bestehenden und gut ausgebauten Personalplanung in der Rezession Entlassungen vorgenommen oder andere Maßnahmen getroffen haben, die mehr oder minder offen mit den Interessen der Beschäftigten an Sicherung ihres Arbeitsplatzes, Wahrung ihres Einkommens u.ä. im Konflikt stehen.

Auch unter den beispielsweise von SCHOLL beschriebenen sehr günstigen Konstellationen ist also betriebliche Personalplanung kein Garant dafür, daß die Arbeitnehmerinteressen von den Unternehmensentscheidungen immer und voll berücksichtigt werden.

Im folgenden werden in dem Beitrag von MENDIUS und SCHULTZ-WILD am Beispiel der Automobilindustrie die in einer solchen Situation noch verbleibenden Handlungsmöglichkeiten des Betriebsrats untersucht. Hierbei wird deutlich, daß auch recht gut ausgebauten Personalplanung keineswegs eine hinreichende Voraussetzung dafür darstellt, daß die Arbeitnehmervertretung gravierende Verletzungen von Interessen der Belegschaften verhindern können – vor allem dann, wenn sich die Planungen als weitgehend unzutreffend herausstellen. Die Betriebsräte können dann allenfalls noch dafür Sorge tragen, daß der Personalabbau nicht überstürzt, sondern schrittweise erfolgt, und daß den betroffenen Arbeitnehmern ein finanzieller Ausgleich für den Verlust ihres Arbeitsplatzes oder für die Umsetzung an einen niedriger eingestuften Arbeitsplatz gewährt werden.

(b) Hinzu kommt, daß viele der Maßnahmen, mit denen gerade in personalplanenden Betrieben und unter dem Einfluß des Betriebsrats Massenentlassungen vermieden wurden (oder doch wenigstens die Zahl der Entlassungen begrenzt wurde), ihrerseits in gewerkschaftlicher Perspektive keineswegs unproblematisch sind, die Betriebsräte jedoch in aller Regel voll in die Verantwortung für sie eingebunden wurden.

Ein Gutteil dieser Maßnahmen bedeutet ja lediglich, daß die Anpassungslasten zugunsten der Arbeitnehmer des betreffenden Betriebs auf andere abgewälzt wurden, so zum Beispiel auf die Beschäftigten in bisherigen Zulieferbetrieben, wenn zur Vollauslastung der eigenen Produktionsstätten Fremd-

aufträge stormiert und die entsprechenden Fertigungen wieder zurückgeholt wurden. Anpassungen über Arbeitszeitvariationen (Abbau von Überstunden bzw. Kurzarbeit) mußten teilweise von den Betriebsräten später mit dem Preis der Duldung von Überstunden bezahlt werden, die eine ansonsten mögliche Entlastung des Arbeitsmarkts durch Neueinstellungen verhinderten. Die weitverbreitete vorzeitige Pensionierung älterer Arbeitnehmer bedeutet nicht nur eine zusätzliche Belastung der Sozialgemeinschaft der Rentenversicherung, sondern beanspruchte in vielen Fällen auch wegen der zur vorgezogenen Verrentung notwendigen einjährigen Arbeitslosigkeit die Arbeitslosenversicherung.

Erfahrungen dieser Art veranlaßen nicht wenige Betriebsräte zu einer sehr viel skeptischeren Einschätzung der Chancen und Möglichkeiten betrieblicher Personalplanung: „Viele Betriebsräte haben das Gefühl, es sei besser, die Finger von der Personalplanung zu lassen. Dort werde man in bester Absicht zum „Mittäter“ für Personalentscheidungen, die sich hernach als wirtschaftlich problematisch und sozialpolitisch fragwürdig erweisen. Personalplanung ist in vielen Betrieben als ein zweischneidiges Schwert erlebt worden: nicht nur als ein Mittel des Interessenausgleichs – sondern auch als ein Instrument einer strikt kapitalorientierten Geschäftspolitik.“ (Rehhahn 1978, S. 214)

4. Tendenzen einer neuen Einschätzung der Personalplanung in den Gewerkschaften

Während die gewerkschaftliche Position zur Personalplanung bis zur Rezession fast uneingeschränkt positiv war und die Kritik sich allenfalls, wie oben gezeigt, auf die unzulänglichen rechtlichen Möglichkeiten der Mitwirkung oder auf die noch unzulängliche Einbindung der Personalplanung in den unternehmenspolitischen Planungs- und Entscheidungsprozeß bezog, scheint sich gegen Ende der 70er Jahre zunehmend eine gleichzeitig kritischere und differenziertere Betrachtungsweise durchzusetzen: „Inzwischen ist deutlich geworden, daß systematische Personalplanung nicht nur Vorteile für die Arbeitnehmer mit sich bringt. Sie wird von den Unternehmen genauso gut als Instrument zur Planung und Durchführung von Rationalisierungen eingesetzt. Bei der Beeinflussung der Personalplanung müssen daher ihre Vor- und Nachteile für die Arbeitnehmer ständig im Auge behalten werden.“ (DGB 1978, S. 4)

Diese gewerkschaftliche Diskussion über Personalplanung – die sehr gut dokumentiert wird durch die Beiträge von gewerkschaftlichen Funktionsträgern, Betriebspрактиkern und Wissenschaftlern auf einer DGB-Tagung „Betriebliche Beschäftigungspolitik und Personalplanung“ (in: Kohl 1978b) – ist ihrerseits eng mit sich gegenwärtig abzeichnenden neuen Orientierungen der gewerk-

schaftlichen Betriebs- und Beschäftigungspolitik verbunden. Hierbei geht es nicht zuletzt darum, die Erfahrungen mit der Neuregelung der Unternehmensverfassung im Mitbestimmungsgesetz von 1976 zu verarbeiten, nämlich einerseits die Tatsache, daß bei der Gesetzgebung selbst die gewerkschaftlichen Vorstellungen von Parität, zumindest im Sinne des Montan-MitbestimmungsmodeLLS, nicht durchgesetzt werden konnten, andererseits die Tatsache, daß nach Inkrafttreten des Gesetzes die Arbeitnehmerseite in den meisten Fällen bei dem Versuch unterlag, für den Vorstandsbereich Arbeit einen Mann ihres Vertrauens bestellen zu lassen. Zwar ist man nach wie vor davon überzeugt, daß paritätische Mitbestimmung im Sinne des Montan-Modells eine angemessene Berücksichtigung von Arbeitnehmerinteressen in der Unternehmenspolitik sichert und sieht sich hierin durch die Erfahrungen der Rezession bestärkt (vgl. hierzu insbesondere die folgenden Beiträge von HAGENBRUCK und SCHOLL); so sieht zum Beispiel Spieker im Falle der Montan-Industrie eine „positive Beziehung zwischen Beschäftigungsschutz und Mitbestimmung“ (Spieker 1978, S. 22).

Doch scheinen sich innerhalb der Gewerkschaften die Zweifel daran zu mehren, daß in absehbarer Zeit weitere gesetzliche Verbesserungen erreichbar sind. Die Gewerkschaften stünden damit jedoch vor der Alternative, entweder auf der Grundlage unzureichender Mitbestimmungsrechte zunehmend in die Verantwortung für eine Betriebs- und Beschäftigungspolitik gezogen zu werden, die sie nicht wirklich voll beeinflussen können, oder aber den Schwerpunkt ihrer Aktivitäten auf andere Felder zu verlagern und insbesondere eine bessere Berücksichtigung von Arbeitnehmerinteressen über das klassische Medium tarifvertraglicher Auseinandersetzungen und kollektiv-rechtlicher Regelungen zu erstreben. Ein Satz wie: „Wir sind glaubwürdiger, wenn wir hin und wieder tarifpolitisch scheitern, als wenn wir uns als ständige Minderheit in Institutionen verbluten“ (Spieker 1978, S. 35), bedeutet eine eindeutige Präferenz der zweiten Option.

Soweit es gegenwärtig bereits möglich ist, die Konsequenzen dieser innergewerkschaftlichen Strategiediskussion für die betriebliche Personalplanung einzuschätzen, sind vor allem drei Gedankengänge von Bedeutung:

(a) Einführung und Ausbau betrieblicher Personalplanung werden nicht mehr, wie dies zum Teil in früheren Jahren der Fall war, als an und für sich erstrebenswertes Ziel betrachtet; die Existenz von Personalplanung und die Beteiligung der Betriebsräte an der Aufstellung und dem Vollzug der Personalpläne werden vielmehr als ein Mittel unter anderen angesehen, um die betriebliche Personalpolitik im Sinne der Arbeitnehmerinteressen zu beeinflussen.

Dies setzt dann auch voraus, daß ein den Arbeitnehmerinteressen entsprechendes Konzept betrieblicher Personalpolitik entwickelt wird, an dem sich das

konkrete Handeln der Betriebsräte orientieren kann und mit dessen Hilfe sich beispielsweise bestimmen läßt, wann welches Mittel der Interessendurchsetzung welchen Grad an Tauglichkeit besitzt. Erste Überlegungen zu einem solchen Konzept finden sich insbesondere bei Kohl 1979a.

(b) Um zu vermeiden, daß der Betriebsrat durch seine Beteiligung an der betrieblichen Personalplanung in eine Politik einbezogen wird, die massiv gegen die Interessen der Arbeitnehmer anderer Unternehmen bzw. gegen allgemeine beschäftigungspolitische Ziele der Gewerkschaften verstößt, ist eine bessere Zusammenarbeit von Unternehmen, Betriebsräten, Gewerkschaften und Arbeitsverwaltung notwendig.

Detailliertere Überlegungen zur besseren Verzahnung von betrieblicher und überbetrieblicher Beschäftigungspolitik als wesentliches Komplement einer Mitwirkung der Betriebsvertretung an der betrieblichen Personalplanung finden sich unter anderem bei Kohl (1979a und 1979b) sowie in der in Teil D dieses Bands wiedergegebenen Podiumsdiskussion.

(c) Ergänzend (oder auch unabhängig hiervon) ist es sehr wichtig, daß die betriebliche Arbeitnehmervertretung ihre Versorgung mit personalplanungsrelevanten Daten unter Ausnutzung aller hierfür gebotenen rechtlichen und institutionellen Möglichkeiten verbessert (detaillierte Vorschläge hierzu finden sich insbesondere bei Strohauer 1978).

Es ist – versucht man einen Ausblick auf die kommende Entwicklung – sehr unwahrscheinlich, daß sich die Gewerkschaften und die gewerkschaftlich aktiven Betriebsräte ganz aus der Mitwirkung an der betrieblichen Personalplanung zurückziehen, wie dies angesichts der Rezessionserfahrungen vereinzelt gefordert worden war. Ähnlich unwahrscheinlich ist, daß die Gewerkschaften wieder zu der früheren, vorbehaltlosen Förderung von und Forderung nach Personalplanung zurückkehren. Durchsetzen wird sich am ehesten eine Linie kritischer Kooperation, die versucht, die Einfluß- und Mitwirkungschancen zu nutzen; die betriebliche Personalplanung unter bestimmten Bedingungen bietet, ohne sich deshalb anderer, vermutlich stärker konfliktuell ausgerichteter Aktionsmöglichkeiten auf die betriebliche Personal- und Beschäftigungspolitik zu begeben.

¹ Kontrovers ist dabei freilich die Rolle, die in diesem Zusammenhang der Existenz betrieblicher Personalplanung zukommt: Während LUTZ in seinem Beitrag in Teil A den Zusammenhang zwischen Personalplanung und Beschäftigungspolitik durch die gemeinsame Abhängigkeit beider Faktoren von typischen Strukturmerkmalen von Betrieben mit Personalplanung erklärt, sieht SCHOLL in seinem folgenden Beitrag sehr wohl einen Kausalzusammenhang, der durch die Existenz paritätischer Mitbestimmung noch verstärkt wird.

*II. Hans Jäger**

Personalplanung und Gewerkschaften

Gliederung:

- 1. Zur Funktion von Personalplanung aus gewerkschaftlicher Sicht*
- 2. Probleme der Personalplanung und -politik in der Krise*
- 3. Personalplanung angesichts von Rationalisierungs- und Innovationsschüben*

1. Zur Funktion von Personalplanung aus gewerkschaftlicher Sicht

Anlässlich einer Tagung des Deutschen Gewerkschaftsbundes im Herbst 1977 „Betriebliche Beschäftigungspolitik und Personalplanung“ in Poppenhausen bei Fulda hat mein Kollege Karl-Heinz Janzen in einem Referat (vgl. Janzen 1978) herausgestellt, daß betriebliche Personalplanung keine Wunderdroge sein kann, die sowohl innerbetriebliche als auch außerbetriebliche Politik ersetzen kann. Personalplanung, so führte er damals aus, kann auch nicht die Interessengegensätze von Arbeitgebern auf der einen Seite und abhängig Beschäftigten auf der anderen Seite mit Hilfe von technokratischen oder sozial-romantischen Modellen überwinden helfen. Personalpolitik sollte vielleicht der richtigere und bessere Ausdruck sein, mit dem wir uns intensiv im Rahmen der Personalplanungsdiskussion beschäftigen sollten, und Personalpolitik sollte technische bzw. organisatorische Alternativen innerhalb der betrieblichen Abläufe und Entscheidungen gestalten und möglich machen. Personalplanung ist im Rahmen der Unternehmenspolitik und damit auch der Personalpolitik ein Hilfsmittel, das von den ökonomischen, technologischen und – soweit

* Hans Jäger arbeitet bei der Vorstandsvorwahlung der Industriegewerkschaft Metall in Frankfurt und ist dort vor allem mit Problemen der betrieblichen Personalplanung befaßt. Der vorliegende Beitrag ist eine überarbeitete Fassung seines Referats auf dem Symposium in Bad Reichenhall, das neben einer Präzisierung gewerkschaftlicher Positionen, unmittelbar auf die im Teil B dieses Bandes wiedergegebenen Vorträge von Posth, Hagenbrück und Ahrens zum Thema „Personalplanung unter verschiedenartigen betrieblichen Bedingungen“ einging. Die entsprechenden Passagen sind demnach in Zusammenhang mit den genannten Beiträgen zu verstehen.

vorhanden – personalpolitischen Zielsetzungen in den Betrieben beeinflußt wird. Die übrigen Einflüsse personeller und sozialer Verhaltensweisen gehen von tarifpolitischen auf der einen Seite und gesellschaftspolitischen, d.h. insbesondere gesetzgeberischen Entscheidungen, auf der anderen Seite aus. Und wir meinen, daß im Rahmen der Ausfüllung der Personalpolitik Tarifverträge in Zukunft bei personalpolitischen Vorgängen eine ganz besondere Aufgabe haben. Die deutschen Gewerkschaften und insbesondere meine Organisation, die IG Metall, haben die Entwicklung der betrieblichen Personalplanung immer als *eine* von mehreren Möglichkeiten angesehen, die betrieblichen Entscheidungen in Groß-, Mittel- und Kleinbetrieben mit ihren positiven und negativen sozialen Folgewirkungen transparenter zu machen.

Betriebliche Personalplanung, so heißt es in einem auf dem letzten DGB-Bundeskongreß im Mai 1978 verabschiedeten Antrag zum Thema technischer Wandel und Rationalisierung, kann für die Berücksichtigung der sozialen Interessen der Arbeitnehmer sowie zur Vermeidung von negativen Folgen des technischen Wandels einen wichtigen Beitrag leisten. Ich nehme an, daß die gewerkschaftlichen Zielsetzungen zur betrieblichen Personalplanung und unsere Vorstellungen zur Verknüpfung der betrieblichen Personalplanung mit den arbeitsmarktpolitischen Aufgaben an sich hinreichend bekannt sind. Ich darf hier nur noch einmal die wichtigsten Ergebnisse unserer Vorstellungen wiederholen: Wir meinen, daß betriebliche Personalplanung im Zusammenhang mit der betrieblichen Personalpolitik die Beschäftigung innerhalb der Betriebe sichern soll, d.h., daß möglichst bestehende Arbeitsplätze zu erhalten und mindestens gleichwertige Arbeitsplätze zu beschaffen sind.

Personalplanung hat die Aufgabe,

- negative Auswirkungen, die durch den technischen und wirtschaftlichen Wandel entstehen, zu vermeiden;
- die Verbesserung der Arbeitsbedingungen durch menschengerechte Gestaltung der Arbeit durchzusetzen;
- Möglichkeiten der beruflichen Bildung für alle Arbeitnehmer zu schaffen und weiter zu verbessern;
- die Arbeitnehmer entsprechend ihren Fähigkeiten einzusetzen und zu fördern;
- die Probleme älterer Arbeitnehmer und gemindert leistungsfähiger Arbeitnehmer sowie aller übrigen schutzbedürftigen Arbeitnehmergruppen in allen Planungsphasen und in allen Planungsbereichen zu berücksichtigen und
- zur Sicherung und Steigerung des Einkommens beizutragen. (Vgl. DGB 1978, S. 4).

Wir haben dann noch eine ganze Reihe von Ausführungen über die Transparenz der betrieblichen Personalplanung im Zusammenhang mit arbeitsmarktpolitischen Aufgaben gemacht. Die Forderung nach Berücksichtigung von sozialen Interessen der Arbeitnehmer im Rahmen betrieblicher Entscheidungsprozesse gibt es sicherlich schon so lange wie Gewerkschaften um die Verankerung und Erweiterung der Mitbestimmung gekämpft haben. In den 60er Jahren und zu Beginn der 70er Jahre konnten noch die quantitativen und qualitativen Folgen technischer und struktureller Änderungsprozesse in der deutschen Wirtschaft weitgehend durch unsere Bemühungen zur Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit, durch die Verlängerung der Urlaubsansprüche und durch Umschulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen, die auch in unserem Rationalisierungsschutzabkommen von 1968 schon zwingend vorgeschrieben sind, aufgefangen werden. Wir dürfen nicht vergessen, daß in den 60er Jahren schon mehr als 20 Branchen der deutschen Industrie ständig tendenziell sinkende Beschäftigtenzahlen hatten. 1972 waren es schon 26 Branchen, die sinkende Beschäftigtenzahlen hatten und nur noch 12 Branchen waren beschäftigungsexpansiv. Auch in der Zeit der Vollbeschäftigung gab es Probleme. Zum Beispiel das Problem älterer Arbeitnehmer, insbesondere von älteren Angestellten. Leistungsgeminderte Arbeitnehmer hatten auch damals schon erhebliche Schwierigkeiten. Arbeitnehmer mit schlechter Ausbildung mußten auch damals schon um einen einigermaßen guten Arbeitsplatz bangen. Durch Tarifverträge, z.B. zum Schutz älterer Arbeitnehmer und Gesetze, etwa das Schwerbehindertengesetz, das Jugendarbeitsschutzgesetz und zahlreiche andere gesetzliche Aktivitäten konnte auf personalpolitische Entscheidungen im Einzelunternehmen Einfluß genommen werden und wurden arbeitsrechtliche Schutzfunktionen weiterentwickelt. Die gewerkschaftlichen Forderungen zu einer funktionierenden betrieblichen Personalplanung in Verbindung mit sozialen Schutzfunktionen haben in der Krise der Jahre 1973 bis 76 – in Teilbereichen der deutschen Wirtschaft hält ja die Krisensituation auch 1978 noch immer an – zweifellos zu veränderten sozialen Verhaltensweisen geführt. Das bei früheren Rezessionen übliche Heuern und Feuern ist zumindest in den größeren Betrieben – aber teilweise auch in mittleren und kleineren Betrieben – einer vorsichtigeren Verhaltensweise gewichen (Vgl. dazu AHRENS, Teil B). Man muß sich aber darüber im klaren sein, daß die sozialen Probleme im wesentlichen geblieben und noch immer ungelöst sind. Die Personalpolitik in Verbindung mit der betrieblichen Personalplanung funktioniert längst nicht so, wie es an sich nach unseren Vorstellungen sein sollte.

Darüber hinaus wird immer noch vom Menschen verlangt und erwartet, daß er sich an vorgegebene Organisationsstrukturen und vorgegebene Techniken anpassen muß. Sachzwänge haben in dieser Gesellschaft immer noch einen höheren Stellenwert als die humanen Ziele für die menschliche Arbeit.

2. Probleme der Personalplanung und -politik in der Krise

Mit großer Sorge betrachten wir die personalpolitischen Reaktionen während der Konjunkturabschwächung, die in der Abwälzung der sozialen Risiken von den größeren auf die kleineren Berriebe besteht. (Vgl. LUTZ, Teil A). Den Inseln der Stabilität (Lutz) und einer relativ hohen Sicherheit der Arbeitsplätze stehen im Umfeld der Großbetriebe die verlängerten Werkbänke in Form von meist kleineren Zulieferbetrieben gegenüber. Allerdings, dieses Abschieben auf die kleineren Zulieferbetriebe kann in der ausgesagten Form sicherlich nicht verallgemeinert werden. Über die wirklich mutigen Aussagen von Herrn Posth (vgl. POSTH, Teil B) und Herrn Hagenbruck (vgl. HAGENBRUCK, Teil B) über die gesamtgesellschaftliche Verantwortung von Großbetrieben habe ich mich auf der einen Seite gefreut; andererseits muß man jedoch Zweifel anmelden, wenn man sich die personalpolitische Praxis auch von Großbetrieben in Krisensituatien etwas näher ansieht. Dazu einige Beispiele:

(1) Was wäre wohl aus dem Werk Neckarsulm der VW-Tochter Audi geworden, wenn die Konzernvorstellungen von VW während des Höhepunktes der Automobilkrise nach dem S1-Plan Wirklichkeit geworden wären? Was wäre geschehen, wenn nicht unter Führung der IG Metall die Beschäftigten des Werkes Neckarsulm zusammen mit der ganzen Bevölkerung auf die Straße gegangen wären? Das Verantwortungsbewußtsein des Konzerns ist doch wohl erst erwacht, als durch die Gegenwehr der Arbeitnehmer die öffentliche Meinung gegen die Stillegungsvorstellungen mobilisiert werden konnte.

(2) Was wäre aus der verlängerten Werkbank des Flugzeug-Konzerns VFW Fokker im Zweigwerk Speyer geworden, wenn die Beschäftigten nicht unter der mutigen Führung der Betriebsräte die Öffentlichkeit alarmiert hätten?

(3) Was wäre in Bruchsal geschehen, wenn der geplante radikale Personalabbau die Dimension erreicht hätte, die von der Konzernspitze von Siemens beabsichtigt waren? Was wäre geschehen, wenn man in Bruchsal nicht mit Hilfe der katholischen und evangelischen Kirche die Öffentlichkeit mobilisiert hätte? Und was wäre etwa aus der Hochofen-Basis bei Hoesch in Dortmund geworden, wenn die Beschäftigten nicht demonstrativ Öffentlichkeit hergestellt hätten, als es darum ging, die Roheisenbasis aus dem Ruhrgebiet an die holländische Küste zu verlagern?

Die Beispiele von Großkonzernen ließen sich beliebig weiterführen. Leider hat die Öffentlichkeit nicht überall so reagiert wie bei den eben aufgezeigten Beispielen. Die Stillegung von Produktionskapazitäten auch von Großkonzernen etwa in den Randgebieten zur DDR, die zunächst mit erheblichen Steuermitteln dort aufgebaut worden waren, und die Stillegung etwa von Produktionskapazitäten in Berlin in einem Größenumfang von gut 100.000 industriellen

Arbeitsplätzen sind nicht gerade ein Musterbeispiel für gesellschaftspolitische Verantwortung, und ich glaube, diese Beispiele, die man beliebig erweitern könnte, sind dazu geeignet, den Anschein von einer Insel der Beschäftigungsstabilität doch in einem anderen Licht erscheinen zu lassen.

Bezüglich des Referats von B. Lutz (Teil A) lassen Sie mich noch auf einen besonderen Punkt hinweisen. Er hat herausgestellt, daß die bisherige personalwirtschaftliche Bewältigung tiefgreifender technisch-organisatorischer Umstellungen nur zu einem kleinen Teil geeignet war, durch eine entwickelte Personalplanung wirksam gesteuert zu werden. Er hält neue Formen planender Personalwirtschaft zur Vergrößerung des Elastizitätsgrades auf qualifikatorischem Gebiet für unbedingt erforderlich. Dieser Forderung kann man sich nur anschließen. Mit Sicherheit wird das aber in Zukunft wesentlich größere Schwierigkeiten bereiten als wir uns das noch vor gar nicht so langer Zeit vorstellen konnten.

In der Betriebswirtschaftslehre war man lange Zeit der Auffassung, daß sich die Rationalisierung durch Automation einerseits und die Flexibilität zur schnellen Anpassung an sich verändernde Marktverhältnisse andererseits widersprechen. Die Entwicklung der Mikroelektronik, insbesondere aber der Mikroprozessoren, bringt es mit sich, daß auch ein höherer Automatisierungsgrad in solchen Betrieben und Verwaltungen erreicht werden kann, die bisher durch Qualifizierung der Beschäftigten eine außerordentlich hohe Flexibilität sowohl in der Produktentwicklung als auch in den Produktionsanlagen hatten. Die Turbulenzen der Märkte können mit Hilfe automatisierter Anlagen und mit Hilfe der Mikroelektronik ein wesentlich höheres Maß an Elastizität und Mobilität erreichen als Menschen jemals anpassungsfähig gewesen sind. Diese neue Dimension von Rationalisierung und Automatisierung fordert die betriebliche Personalpolitik auf eine Art heraus, wie sie bisher kaum bekannt gewesen ist. Es ist auf jeden Fall verdienstvoll, daß das ISF das auch bei uns immer deutlicher werdende Problem der Stammbelegschaften mit relativ hoher Arbeitsplatzsicherheit und der leicht auswechselbaren Randbelegschaften, die zum Teil bei modernen Sklavenhändlern angesiedelt sind und im Neu-Deutschen mit dem Begriff „Personalleasing“ umschrieben werden, aufgezeigt hat.

Lassen Sie mich zu dem Referat von H. Hagenbruck über die Personalplanung in montanmitbestimmten Unternehmungen noch einige Bemerkungen machen. Es ist sicher eine verdienstvolle Wirkung der qualifizierten Mitbestimmung gewesen, daß der Prozeß des strukturellen Wandels in der Eisen- und Stahlindustrie weitgehend ohne soziale Katastrophen abgewickelt worden ist. Anfang der 60er Jahre sind dann die ersten Sozialpläne in der Eisen- und Stahlindustrie verabschiedet worden. Damals wurden im wesentlichen die über

59jährigen Arbeitnehmer, insbesondere Angestellte, in das vorgezogene Altersruhegeld entlassen. Diese unter Beteiligung der Betriebsräte verabschiedeten Regelungen haben damals erstmals – und das muß als kritische Anmerkung hier verstanden werden – das betriebswirtschaftliche Risiko durch vorzeitige Versetzung in den Ruhestand auf die Versichertengemeinschaft übertragen. So gut solche Regelungen noch in den 60er Jahren von der Rentenversicherung verkraftet werden konnten, so fragwürdig werden solche Regelungen in Zukunft und auch schon in der Gegenwart sein.

So wünschenswert eine Herabsetzung der Pensionsgrenze sein kann, so zweifelhaft wird aber diese Praxis, wenn ausschließlich betriebswirtschaftliche Gründe und nicht soziale Zielvorstellungen für die Herabsetzung der Altersgrenze maßgebend sind. Hier zeigt sich, wie notwendig die Gestaltung menschengerechter Arbeitsbedingungen ist, insbesondere auch wenn man zugrundelegt, daß ein immer größer werdender Teil von über 50- oder 55-Jährigen heute als leistungsgemindert betrachtet wird. Wenn jemand über 50 Jahre alt ist, hat er kaum noch eine Chance, einen Arbeitsplatz zu bekommen. Aber die Sozialplanregelungen führen zu Verhältnissen, die sozialpolitisch – so meinen wir jedenfalls – nicht mehr auf die gleiche Art verkraftet werden können, wie sich das bisher eingespielt hat. Wenn z.B. im Saarland, einem Bundesland also, das von erheblichen strukturellen Schwierigkeiten betroffen ist, mehr als 25 % der Erwerbsfähigen über 59 Jahre in den vorzeitigen Ruhestand versetzt werden sind, dann ist das ein Alarmzeichen, mit dem man sich sozialpolitisch auseinandersetzen muß.

3. Personalplanung angesichts von Rationalisierungs- und Innovationsschüben

Leider wurde zu den strukturellen Veränderungen in der Stahlindustrie, die in der Zukunft zu erwarten sind, kaum Stellung bezogen. Die tarifpolitischen Auseinandersetzungen, die in der Eisen- und Stahlindustrie durch die Forderung nach einem schrittweisen Übergang zur 35-Stundenwoche gekennzeichnet sind, haben natürlich ihren beschäftigungspolitischen Hintergrund. Der Übergang zu neuen Techniken bei der Erzeugung und Verarbeitung von Eisen und Stahl wird sowohl die betriebliche Personalpolitik als auch die betriebliche Personalplanung, sowohl das Funktionieren der Mitbestimmung in den Aufsichtsräten als auch das Funktionieren der Zusammenarbeit mit den Betriebsräten auf eine ernsthafte Probe stellen.

Seit einer Reihe von Jahren ist uns durchaus bekannt, daß in den Produktionsbetrieben wie auch in der Verwaltung der Eisen- und Stahlindustrie bewußt mit einer personellen Unterdeckung gefahren wird; das gilt nebenbei

für andere Branchen genauso. Diese personelle Unterdeckung in den Bedarfsrechnungen der Personalplanung und die damit verbundene zwangsläufige Leistungsverdichtung für die übrig bleibenden Beschäftigten machen aber die ganze Unzulänglichkeit der gegenwärtigen Mitbestimmungssituation gerade auf dem Gebiet der Stellenplanung, der Stellenbesetzung und der damit verbundenen Leistungsanforderungen deutlich.

Die gegenwärtig noch immer unzureichende Beteiligung der Arbeitnehmer an der Festlegung der Leistungsvorgaben und die damit immer stärker werdende Leistungsverdichtung erzwingt geradezu im Rahmen einer an humanen Arbeitsbedingungen orientierten Personalpolitik die Mitbestimmung und damit, Herr Posth, die zusätzliche Reglementierung von Leistungsvorgaben gerade in den Bereichen, die bisher durch Akkord oder Prämienlohnsysteme nicht erreichbar waren. Das bedeutet Mitbestimmung bei der Festlegung des Personalbedarfs und bei der Vorgabe der mit den Stellenplänen vorgesehenen Leistungsvorstellungen. Gerade in diesem Bereich muß es daher zu einer weiteren Perfektionierung tariflicher Normen, aber auch gesetzlicher Grundlagen kommen, wenn die entwickelten Instrumente einer betrieblichen Personalplanung nicht ausschließlich ein weiteres Mittel zur Rationalisierung sein sollen. Das ist für uns kein Normengestrüpp (POSTH), sondern eine unabdingbare gewerkschaftliche Forderung, wenn Personalpolitik und Personalplanung eine humane Aufgabe haben sollen.

Die Aussage von M. Posth über die bessere Koordination der betrieblichen Personalpolitik mit der allgemeinen sektoralen und regionalen Beschäftigungssituation findet meine volle Zustimmung. Ich habe schon bei früheren Gelegenheiten darauf hingewiesen, daß die im Arbeitsförderungsgesetz (§ 8 AFG) vorgesehene Meldepflicht durch die Bundesanstalt für Arbeit und die darunter liegenden Behörden besser als bisher genutzt werden sollte. Die betrieblichen Daten zur Personalplanung sollten daher, und das geht auch aus dem Beschuß des DGB-Bundeskongresses hervor, zu einer Verbesserung der arbeitsmarktpolitischen Instrumentarien sowohl in quantitativer wie auch in qualitativer Hinsicht führen.

Zu den Rationalisierungs- und Innovationsvorgängen, über die sowohl M. Posth als auch H. Ahrens Ausführungen gemacht haben, sind noch einige Bemerkungen zu machen.

(1) Von 1973 bis 1978 sind mehr als 1,2 Millionen Arbeitsplätze in der deutschen Industrie verlorengegangen und das bei einer Produktion, die ab 1976 und in den folgenden Jahren immerhin um rund 5 bis 6 % höher gelegen hat als 1973.

(2) Dem Abbau von industriellen Arbeitskräften stand aber keine Zunahme im Dienstleistungsgewerbe gegenüber, wie das früher einmal der Fall war.

(3) Eine Vermehrung von Arbeitsplätzen im Dienstleistungsbereich scheint auf absehbare Zeit wegen der zunehmenden Computerisierung der Verwaltungsaufgaben im Rahmen der Dienstleistungen, insbesondere auch in den öffentlichen Dienstleistungen, nicht mehr möglich zu sein.

(4) Das Potential an industriellen Arbeitsplätzen muß daher zumindest wieder auf den Stand von 1972 gebracht werden. Das wird aber nur dann möglich sein, wenn auf der einen Seite die geltenden Arbeitszeiten weiter verkürzt werden; das wird aber nicht ausreichen. Das wird nur dann möglich sein, wenn die Struktur der deutschen Industrie sich nachhaltig so verändert, daß neue technisch hochwertige Produkte zur Lösung zahlloser Probleme, die auch in einer hochentwickelten Industriegesellschaft noch bestehen, entwickelt und in den Markt eingeführt werden.

(5) Eine solche Entwicklung wird aber nur dann möglich sein, wenn eine Wirtschaftspolitik sich durchsetzt, die einer Steuerung der privaten und öffentlichen Entscheidungen über Ausmaß, Richtung und Struktur des zukünftigen wirtschaftlichen Wachstums zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen absoluten Vorrang einräumt.

Für außerordentlich interessant halte ich den Hinweis von M. Posth, zu einer Kooperation oberhalb gesetzlich tariflicher Zwänge zu kommen. Bei den mir allerdings seit Jahren bekannten Verhaltensweisen, insbesondere bei Tarifauseinandersetzungen haben wir in den Verhandlungen immer wieder festgestellt, daß die Unternehmervertreter zu allen möglichen Dingen bereit waren, nur nicht zu einer Kooperation oberhalb bestehender gesetzlicher oder tariflicher Zwänge. Ich wäre sehr daran interessiert, wenn man im VW-Konzern auf dieser Ebene kooperiert, wie das dann im einzelnen funktioniert.

Im übrigen aber finde ich die Ausführungen von M. Posth außerordentlich interessant, und sie scheinen mir eine gute Grundlage für eine Weiterführung der Personalplanungsdiskussion in der Bundesrepublik zu sein. Mit einem Gesichtspunkt muß ich mich allerdings noch etwas kritisch auseinandersetzen, und das ist die Frage des Fahrens einer sogenannten „mittleren Beschäftigungslinie“, was immer man darunter versteht. Ich habe diese mittlere Beschäftigungslinie so verstanden, daß unabhängig von Krisenerscheinungen oder Konjunkturaufschwüngen eine Verstetigung in den Beschäftigungsverhältnissen erfolgen soll. Nur: die mittlere Beschäftigungslinie im VW-Konzern und auch in anderen Betrieben ist erst dann entstanden, als man einen erheblichen Personalabbau vollzogen hatte, auch bei VW. Als dann das Automobilgeschäft wieder schön nach oben ging, hat man dann die mittlere Beschäftigungslinie gefahren, um mit einer stark verringerten Belegschaft zu höheren Produktionsergebnissen zu kommen. Das ist mit Hilfe von Überstunden, Sonderschichten usw. geschehen. Für kurzfristige Zeiträume halte ich eine solche Verhaltensweise durchaus

für diskutabel. Ich habe aber dann erhebliche Zweifel, wenn die Automobilkonjunktur schon ins vierte Jahr hinein anhält und wenn wir es noch immer mit dem Problem der Beschäftigung für mehr als eine Million Arbeitskräfte zu tun haben. Es geht dabei ja nicht nur um die registrierten Arbeitslosen, sondern darüber hinaus um diejenigen, die als stille Reserve in den amtlichen Statistiken nicht mehr erscheinen. Hier meine ich, hat sich die gesellschaftspolitische Verantwortung von Großkonzernen in der Weise zu zeigen, daß sie für den Zeitraum des Konjunkturaufschwungs auch wieder neue Arbeitsplätze schaffen.

Ich bin mit den Ausführungen, die über die Innovationsplanung von M. Posth und auch von H. Ahrens gemacht worden sind, sehr einverstanden. Ich würde mich freuen, wenn die betrieblichen oder überbetrieblichen Instrumentarien dazu weiterentwickelt würden. Wenn die Aufgabe angegangen wird, durch die Entwicklung neuer Produkte und die Erschließung neuer Märkte neue Arbeitsplätze zu schaffen bzw. bestehende Arbeitsplätze zu erhalten, kann das von uns nur begrüßt und unterstützt werden. Ich bin auch sehr froh darüber, daß hier in den Ausführungen aus den Betrieben das Problem der Information der Arbeitnehmer mit dieser Offenheit dargestellt worden ist, und ich freue mich darüber, daß das Informationsverhalten gegenüber den Arbeitnehmern und ihren Vertretungen sich zweifellos wesentlich verbessert hat.

Aber Informationen – und damit möchte ich zum Schluß kommen – dürfen nicht erst dann erfolgen, wenn bereits beschlossene Entscheidungen vorhanden sind, sondern Informationen haben dann ihren Sinn, wenn sie bei Entstehen der Planung an die Arbeitnehmervertreter weitergegeben werden. Erst dann hat man die Chance, die technisch-organisatorischen Sachzwänge durch eine von allen getragene Personalpolitik zu beeinflussen und gegebenenfalls auch zu verändern. Wenn die Veränderung von Sachzwängen auch im Rahmen eines Interessenausgleiches möglich gemacht wird, dann hat betriebliche Personalpolitik auch nach unserer Auffassung ihren humanen Sinn erfüllt.

*III. Heribert Kohl**

Konsequenzen der neueren Regelungen zur Absicherung von Eingruppierung und Arbeitsplatz für die Personalplanung

Gliederung:

- A. Einführung und Thesen für die Diskussion*
- 1. Inhalte der neueren Vereinbarungen*
- 2. Thesen und Fragestellungen*
- B. Ergebnisse der Diskussion*
- 1. Effekte bisheriger Absicherungsverträge*
- 2. Flexibilitätsaspekte*
- 3. Abgruppierung und Dequalifizierung*
- 4. Effekte unternehmerischer Personalpolitik*
- 5. Das Verhältnis von Leistung zur Person*
- 6. Aufgaben der Personalplanung*
- 7. Umsetzungsfragen*

A. Einführung und Thesen für die Diskussion

1. Inhalte der neueren Vereinbarungen

Im Zuge negativer Rationalisierungserfahrungen und der wachsenden Verbreitung personalpolitischer Instrumente ist es nicht verwunderlich, daß die Arbeitnehmer auch mittels Kollektivvereinbarungen mehr und mehr auf diese neuere Situation Einfluß auszuüben versuchen. Diese Notwendigkeit verstärkt sich durch zunehmende Prozesse sowohl technischer als auch arbeitsorganisatorischer Rationalisierung in Verwaltung und Produktion. Tarifverträge, die in

* Der Autor ist Referent im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut des Deutschen Gewerkschaftsbundes (WSI). Er befaßt sich dort hauptsächlich mit Fragen betrieblicher Beschäftigungspolitik und Personalplanung und ihren Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Der vorgelegte Beitrag besteht aus einer überarbeiteten Fassung des Einführungspapiers für eine Arbeitsgruppe zu diesem Thema auf dem Symposium in Bad Reichenhall und einer Zusammenfassung der Ergebnisse der dort geführten Diskussion durch den Autor.

diese Prozesse – zumal vorbeugend – eingreifen wollen, beschreiten allerdings weitgehend noch Neuland.

Im Jahre 1978 wurde im Bereich von drei gewerkschaftlichen Organisationen dieses Neuland weiterhin erschlossen. Dies soll zunächst durch die Darstellung der personalplanerischen Konsequenzen bestimmter neuer Vereinbarungen im einzelnen näher beleuchtet werden.

Der „*Tarifvertrag zur Sicherung der Eingruppierung und zur Verdienstsicherung bei Abgruppierung*“ für die Arbeiter und Angestellten der *Metallindustrie Nordwürttemberg/Nordbaden* vom 3. 4. 1978 gewährt entsprechend seiner Hauptzielsetzung langfristige Garantien des individuellen Einkommensniveaus im Falle rationalisierungsbedingter Veränderungen *vor* der Schwelle von Entlassungen. Er verpflichtet bei dennoch geplanten Abgruppierungsmaßnahmen den Arbeitgeber zur Organisation von innerbetrieblichen Versetzungen und Umschulungen wie generell auch zur periodischen Unterrichtung des Betriebsrats über die Entwicklung der Lohn- bzw. Arbeitswert- und Gehaltsgruppen-durchschnitte. Darüber sowie über die sich daraus ergebenden personalpolitischen Konsequenzen ist mindestens einmal jährlich gemeinsam zu beraten. Diese Verpflichtung stellt unmittelbare Anforderungen an eine vorausschauende Arbeitskräfteplanung und deren Verzahnung mit der betrieblich organisierten Berufs- und Weiterbildung. Ohne eine entwickelte, quantitative und qualitative Personalplanung ist diese Aufgabe optimal nicht zu lösen.

Noch deutlicher wird dies bei dem „*Tarifvertrag über Einführung und Anwendung rechnergesteuerter Textsysteme*“ in der Druckindustrie vom 20. 3. 1978. Dieser Vertrag erfordert die geplante Umsetzung und Umschulung praktisch eines gesamten Berufszweiges im Verlauf der Umstellung von der mechanischen zur elektronischen Satzherstellung. Zur reibungslosen Abwicklung gerade des erweiterten Arbeitseinsatzes in der Übergangsphase schrittweiser Umstellung sowie auch längerdauernder Fortbildungsmaßnahmen einschließlich personenbezogener Nachfolgeregelungen bedarf es des Ausbaus einer differenzierten quantitativen und qualitativen Personalplanung. Ist dies nicht der Fall, erhöhen sich die personalpolitischen Friktionen bis hin zu Sozialplan-kosten. In der neuen Technik der Texterfassung ebenso wie auf innerbetrieblich freiwerdenden Stellen sind vertragsgemäß vorrangig Fachkräfte der Druck-industrie zu beschäftigen, deren bisherige Arbeitsplätze entfallen. Der aktuelle Mangel an Fachkräften in der Druckindustrie kann im übrigen als ein Indiz für eine fehlende beschäftigungspolitische Feinplanung auf Unternehmens- und darüber hinaus auf Branchenebene gewertet werden.

Die bereits seit Mitte der sechziger Jahre (1964) gültigen, neuerdings jedoch im Ansatz umstrittenen quantitativen und qualitativen Besetzungsrichtlinien in den berufsspezifischen Anhängen der Manteltarifverträge für die gewerblichen

Arbeitnehmer der Druckindustrie unterstreichen diese Fragestellung in verstärktem Maße. Der dort festgeschriebene Vorrang der Beschäftigung von Fachkräften enthält u.a. einen gewissen Bildungsauftrag an die Unternehmen selbst. Aus den fixierten Leistungsbedingungen im produktiven Bereich (Mindestbesetzungs- sowie Höchstbelastungsziffern an bestimmten Maschineneinheiten) ergeben sich unmittelbare Konsequenzen für die Personalbedarfsbestimmung.

Vergleichbare Regelungen hinsichtlich der Beteiligung der betrieblichen Arbeitnehmervertretung bei der Festsetzung des Personalbedarfs existieren auch gemäß den z. Z. gültigen Vereinbarungen in der *Zigarettenindustrie*. Hier gibt es nach dem *Manteltarifvertrag von 1975* unmittelbare Mitbestimmungsmöglichkeiten bei der personellen Besetzung von Produktionsanlagen, worüber im Zweifelsfalle eine paritätisch besetzte Schiedsstelle letztlich zu befinden hat. Darüber hinaus ermöglicht eine neuere Vereinbarung vom 8. Juni 1978 eine erhebliche Herabsetzung der Arbeitszeit für ältere Arbeitnehmer mit einer unmittelbaren Selbstverpflichtung zu entsprechenden Neueinstellungen (20-Stunden-Woche für über 60-jährige bei vollem Lohnausgleich bzw. völlige Freistellung bei Fortzahlung von 75 vH der Bruttobezüge). Personalplanung und -politik werden damit verhandlungsfähig zwischen den Betriebsparteien. Es wurde zugleich ein dichteres Kommunikationsnetz installiert: Eine Verpflichtung zu periodischer Information und wechselseitiger Beratung wurde festgeschrieben.

Unmittelbare personalplanerische Konsequenzen ergeben sich ferner durch die neuen Vereinbarungen im nordrheinwestfälischen sowie im niedersächsischen und berlinischen *Braugewerbe* vom *Herbst 1978* mit ihrer Einführung eines erheblichen zusätzlichen Urlaubs (bis zu 34 Arbeitstagen) für Arbeitnehmer über 60 Jahre. Die Gewerkschaft Nahrung-Genuß-Gaststätten (NGG) geht davon aus, daß die in den beiden Branchen (mit zusammen ca. 40 000 Beschäftigten) erzielten massiven Arbeitszeitverkürzungen für Ältere rein rechnerisch Neueinstellungen von insgesamt etwa 1 000 Beschäftigten erforderlich machen. Die Verwirklichung dieses Ziels ist wiederum eine Frage der Beeinflußbarkeit unternehmerischer Personalplanung.

Schon der *Lohnrabmentarifvertrag II* für die gewerblichen Arbeitnehmer von *Nordwürttemberg/Nordbaden von 1973* hat bekanntlich neben der Beschäftigungs- und Verdienstsicherung älterer Arbeitnehmer zusätzliche Erholzeiten von fünf Minuten pro Stunde für die Band- und Akkordarbeiter eingeführt. Für diesen Beschäftigtenkreis wurde damit die wöchentliche Arbeitszeit um gut drei Stunden reduziert. Dieser vielzitierte Vertrag enthält aber auch zwei weniger bekannte Öffnungsklauseln, wonach die Zahl der jeweils benötigten Bandarbeiter, „die Leistungsabstimmung je Arbeitsstation (Arbeitstakt)“ sowie „die Anzahl der Springer mit dem Betriebsrat zu vereinbaren“ sind

(Randnummern 6.4–6.8). Durch solche Öffnungsklauseln ist der personelle Ausgleich für die infolge Pausenregelung verminderde Arbeitsmenge im einzelnen zu schaffen. Entsprechende Betriebsvereinbarungen sind in Kraft. Im Durchschnitt sehen sie nach den bisherigen Erfahrungen zum Ausgleich der Erhol- und Bedürfniszeiten in Bereichen fortlaufender Arbeitsprozesse pro 12–15 Arbeitnehmer den Einsatz zusätzlicher Springer oder Ablöser vor. Auch damit sind in diesem Tarifvertrag arbeitsplatzschaffende und -sichernde Effekte angelegt.

2. Thesen und Fragestellungen

(1) Technischer Fortschritt birgt das Risiko des sozialen Rückschritts für viele in sich. Arbeitssparende Techniken und Rationalisierungsmaßnahmen verstärken die Gefährdungen der Arbeitnehmer

- durch Arbeitsplatzverlust mit nachfolgender Mehrfach- oder Dauerarbeitslosigkeit;
- durch Herabstufungen und damit Qualifikations- und Einkommensverlust;
- durch höhere Belastung bzw. Beanspruchung.

Die Frage stellt sich, welche Sicherungen gegen diese Bedrohungen des erworbenen Besitzstandes bzw. der beruflichen Entfaltungsmöglichkeiten der Arbeitnehmer angesichts der Tatsache, daß Arbeit zukünftig zu den knappen Gütern gezählt werden muß, durch Tarifvertrag und betriebliche Personalpolitik geleistet werden können bzw. müssen.

(2) Der Versuch, die genannten Gefährzungsbereiche der Arbeitnehmer durch Gesetz oder Kollektivvereinbarungen einzugrenzen, ist bisher nur ansatzweise und in Teilbereichen gelungen. Die Absicherungsverträge in der südwestdeutschen Metallindustrie ebenso wie der Technik-Vertrag in der Druckindustrie vermögen dieses Ziel unter einem begrenzten individuellen Schutzaspekt sowie zugleich nur unter Voraussetzungen zu leisten, über die der Arbeitgeber wiederum autonom entscheidet. Abgruppierungen können nicht verhindert, wohl aber deren negative soziale Folgen über einen gewissen Zeitraum abgemildert werden. Es fehlen bislang insbesondere ausreichende Initiativmöglichkeiten zur Veränderung der Arbeitsinhalte sowie eine kollektive Absicherung des Qualifikations- und Entlohnungsniveaus. Die Verpflichtung zur Organisation von Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen wurde dagegen unter Anpassungs- und Schutzaspekten graduell erweitert. Ebenso wurden die Informations- und Beratungsrechte des Betriebsrats im Bereich der Personalpolitik verbessert.

(3) Die Gegenargumente der Arbeitgeberverbände gegen einen weiteren Ausbau beschäftigungswirksamer Vereinbarungen beziehen sich neben generellen Einwänden gegen die damit verbundenen erhöhten Kostenbelastungen vor allem auf die

- Ungleichbehandlung von Arbeitnehmern;
- Verletzung des Leistungsprinzips (der „Leistungsgerechtigkeit“);
- Gefahr beruflicher Immobilität.

Dem ist entgegenzuhalten, daß

- jede partielle Sicherung notwendigerweise eine Ungleichbehandlung darstellt;
- das Festhalten an einem starren Lohn-/Leistungsverhältnis ohne Berücksichtigung der unterschiedlichen gesellschaftlichen Risikoverteilung (Alter, Gesundheit, abhängige Erwerbstätigkeit als solche) notwendigerweise formal bleiben muß;
- die Umschulungsbereitschaft in den vergangenen Jahren bedeutend zugenommen hat.

(4) Die analytische Arbeitsbewertung berücksichtigt in erheblichem Umfang Einflußgrößen, die nicht menschengerecht sind oder Opfer von Gesundheit bedeuten. Die tarifvertraglichen Bestimmungen über Qualifikation fördern überwiegend nicht deren Erweiterung, sondern geradezu den Abbau von Qualifikation. Ohne kollektive Sicherung ist das Ziel der Erhaltung des sozialen Status und der Qualifikation nicht zu realisieren. Es wird durch veränderte Technologien sowie durch personalpolitische Strategien der Ausdünnung und des Austauschs der Belegschaften unterlaufen. Dies ist solange der Fall, als die Entgeltermittlung nicht stärker personenbezogene Kriterien (wie z.B. die vorhandene Qualifikation, den altersbedingten Gesundheitszustand) berücksichtigt und die Personalbedarfsermittlung nicht mitbestimmungspflichtig ist.

(5) In der Praxis des Managements ist Personalplanung nicht zuletzt ein Mittel der Rationalisierung mit dem Ziel der Einsparung von Personalkosten und Arbeitsplätzen. Neuere Strategien zur Leistungssteigerung und Kostenenkung sind die geplante personelle Unterdeckung der Sollstärke der Belegschaften einerseits, der Einsatz personeller Abbaureserven durch Leiharbeit, befristete Arbeitsverhältnisse, variable Teilzeitarbeit u.ä. andererseits. Die personelle Unterdeckung wird vor allem verursacht durch den fehlenden *Personalausgleich* für einzuplanende Abwesenheiten (z.B. infolge Arbeitszeitverkürzungen, Nichtersatz der Fluktuation). Sie kann durch Mehrarbeit nur mühsam ausgeglichen werden und führt wiederum zu verschärfter Rationalisierung

und betrieblicher Segmentarisierung (Zweiteilung der Belegschaften durch Leiharbeitnehmer etc.). Es erhebt sich die Frage, ob die bestehenden tariflichen Sicherungen hiergegen wirksame Gegenmittel bieten.

(6) Zur Umsetzung der Absicherungsziele in die betriebliche Praxis ist die Personalplanung in die kollektivvertraglichen Gestaltungsfelder einzubeziehen. Nicht nur die Verteilung der kollektiven Arbeitsmenge, sondern auch die Bestimmung der individuellen Arbeitsmenge, d.h. die konkrete Fixierung der jeweiligen Leistungsbedingungen ist wesentlich. Solange über das individuelle Leistungsmaß der Arbeitgeber überwiegend allein bestimmt und sich der Personalbedarf wiederum daraus ableitet, besteht für die Interessenvertretung der Arbeitnehmer kaum eine Möglichkeit der Kontrolle der Leistungsverdichtung mit negativen beschäftigungspolitischen Folgen. Müssen Arbeitszeitverkürzungen oder sonstige personalpolitische Entzugseffekte also nicht mit einer Personalaufstockung zu fixierten Leistungsbedingungen verbunden sein? Müssen bei der Personalbedarfsermittlung nicht die wachsenden Fehlzeiten der durchschnittlich ausfallenden Arbeitnehmer durch eine personelle Zuschlagsquote in entsprechender Höhe ausgeglichen werden? Besteht nicht generell die Möglichkeit vertraglicher und prozeduraler Regelungen des Personalbedarfs, wie sie sich beispielsweise in der Druck- und in der Zigarettenindustrie bislang im großen und ganzen bewährt haben?

(7) Um die Tendenz der Schaffung vollendet personalpolitischer Tatsachen verhüten zu helfen und um die anvisierten Absicherungsziele verwirklichen zu können, muß Personalplanung als Teil der betrieblichen Personalpolitik in erster Linie ein Frühwarnsystem sein. Eine Voraussetzung dafür ist, daß die Personalplanung einen integrierten Bestandteil der gesamten Unternehmensplanung in zeitlicher und sachlicher Hinsicht darstellt. Was ist zu tun, um diese notwendigen Frühinformationen in einem Stadium, in dem die Unternehmensplanung noch zu beeinflussen ist, zu sichern und das Verständnis für deren Notwendigkeit zu wecken? Welche unmittelbaren Konsequenzen für den quantitativen und qualitativen Ausbau der Personalplanung ergeben sich aus den bisherigen Absicherungsverträgen?

(8) Die Personalplanung im Unternehmen hat im Falle eines geplanten Personalabbaus oder bei sonstigen drohenden Besitzstandseinbußen dazu beizutragen,

- daß zumutbare und gleichwertige Ersatzarbeitsplätze betrieblich oder überbetrieblich angeboten bzw. geschaffen werden,
- ein Interessenausgleich über arbeitsplatzerhaltende Maßnahmen jeweils vor Verhandlungen über einen Sozialplan (d.h. materielle Abfindungen und sonstige soziale Folgenabmilderungen) durchgeführt werden kann;

- Fortbildungsmaßnahmen anstelle Kurzarbeit oder Entlassungen organisiert werden können.

Welche Mindestanforderungen an die Personalplanung ergeben sich hieraus? Welche tarifvertraglichen Voraussetzungen für die Umsetzung dieser Zielsetzung sind zu schaffen? Welche Beratungsrechte und -pflichten sind hierzu vonnöten? Welche gesetzlichen und insbesondere AFG-Bestimmungen sind hierbei zu ändern?

(9) Ohne betriebliche Versetzungs- und Bildungsplanung sind die Ziele der Sicherungsvereinbarungen optimal nicht zu erfüllen. Eine qualitative Personalpolitik (personenbezogene Entwicklungsplanung) zur Erhaltung und Erweiterung der Qualifikation aller Beschäftigten erfordert stärkere Anstrengungen auf dem Gebiet der Berufsbildung durch die Unternehmen. Ziel muß es dabei sein, möglichst breite, tätigkeitsübergreifende Qualifikationen für Jugendliche und Erwachsene berufsbegleitend zu vermitteln und diese durch allgemein anerkannte Zertifikate für alle Arbeitnehmer und insbesondere auch für die Angelehrten abzusichern. Positives Ergebnis dieser Bemühungen ist die Erhöhung der individuellen Arbeitsmarktchancen ebenso wie der internationalen Wettbewerbschancen der Wirtschaft insgesamt.

Ungelöst ist die Frage, inwieweit und auf welchem Wege korrespondierend dazu eine qualifikationsgerechte Veränderung der Arbeitsinhalte zu erreichen ist. Sollten in diesem Rahmen Richtwerte für Aus- und Weiterbildungsaktivitäten im Unternehmen vereinbart werden? Müssen Qualifikationsleistungen nicht bei der zukünftigen Entgeltdifferenzierung stärker berücksichtigt werden? Sind diese Prozesse nicht Voraussetzung der wünschbaren Sicherung des kollektiven Qualifikationsniveaus („Sicherungskennzahl“ etc.)?

(10) Personal-, Arbeitszeit-, Arbeitsgestaltungs-, Qualifikations- und Entgeltpolitik müssen als zu regelndes Gesamtsystem gesehen werden. Personalplanung muß in der gegenwärtigen Situation mehr sein als ein rein technisches Instrument sog. „Personalwirtschaft“ als Folgeplanung einer vorgegebenen ökonomischen Datensetzung. Daraus folgt, daß die Personalpolitik zunehmend zentraler Gegenstand auch der gewerkschaftlichen Interessenvertretung sowie der dem Selbstverwaltungsprinzip unterworfenen Arbeitsverwaltung sein muß. Dies kann nicht ohne Konsequenzen für eine arbeitspolitisch orientierte Kollektivvertragspolitik bleiben: Arbeit als knappes Gut wird zum umstrittenen Verteilungsgut. Welche Voraussetzungen sind in der breiten Öffentlichkeit, auf Arbeitgeber- und auf Gewerkschaftsseite zu schaffen, um neue Verteilungsmuster mit einem veränderten Schwergewicht in Richtung auf eine mehr qualitative, gestaltende Tarifpolitik zu ermöglichen? Welche Schwierigkeiten und Hindernisse sind dabei einzukalkulieren? Welchen möglichen Beitrag kann bzw. sollte die betriebliche Personalplanung schließlich im Rahmen einer vorausschauenden, aktiven Arbeitsmarktpolitik leisten?

B. Ergebnisse der Diskussion

Die Diskussion im Anschluß an die einleitenden Fragestellungen und Thesen erwies sich als äußerst komplex. Dies ist einmal in der Vielschichtigkeit und Fülle der jeweils im einzelnen angesprochenen Problemfelder begründet, die zudem seitens der Tarifparteien einer äußerst ungleichen, ja gelegentlich polaren Bewertung unterzogen sind. Als umstrittene und z.T. einer weiteren Klärung bedürftige beschäftigungspolitische Kategorien stellten sich dabei insbesondere heraus: Verstetigung, Flexibilität, Qualifikation, Leistung und – als generelle Querschnittsprobleme – Planung und Normierung als solche. Die Schwierigkeit der Diskussion ergab sich zum anderen aus der Tatsache, daß die Thesen als Problemlösungsansätze eine Reihe zukunftsbezogener Forderungen enthalten, die zum Teil als sehr weitgehend, ja als „sozialpolitische Science Fiction“ von der Arbeitgeberseite bezeichnet worden sind. Gleichwohl gab es aber gerade auch von dieser Seite den interessanten Hinweis, daß eine Fülle dieser Forderungen zum Teil in einzelnen Betrieben schon verwirklicht würden oder man damit experimentiere. Aus diesen Anregungen ließe sich ablesen, in welcher Richtung Personalplanung und Betriebsvereinbarungen weiter entwickelt werden könnten.

Im folgenden sollen die Diskussionsergebnisse zu den einzelnen und für die künftige kollektivvertragliche Entwicklung relevanten *Fragenkomplexen* entsprechend den Aussagen der beteiligten Interessenvertreter und der Wissenschaftler zusammengefaßt wiedergegeben werden.

1. Effekte der bisherigen Absicherungsverträge

Es herrschte Einigkeit, daß man mit den zitierten jüngeren Verträgen Neuland beschritten habe und angesichts der kurzen Anwendung bzw. gerade erst beginnenden Umsetzung dieser Regelungen noch keine generellen Aussagen über deren Konsequenzen im Augenblick treffen könne. Die Absicherungsverträge wurden nach den bisherigen Erfahrungen von beiden Seiten grundsätzlich positiv eingeschätzt, da Personalmanagement und Betriebsräte nunmehr in der Lage seien, der Unternehmensleitung und insbesondere den technischen und kaufmännischen Vorstandsbereichen gegenüber sehr viel härter und konkreter aufzutreten. Der Stellenwert der Personalplanung im Rahmen der gesamten betrieblichen und Unternehmensplanung werde sowohl aus betriebswirtschaftlichen wie aus sozialpolitischen Gründen erhöht. Für die Arbeitnehmer wirke sich dies nicht zuletzt auch im Zusammenhang mit den bereits seit längerer Zeit in weitem Umfang durchgesetzten Sicherungen älterer Arbeitnehmer vor Arbeitsplatzverlust und Abgruppierung günstig aus.

Die Arbeitgeberseite betonte, daß die Tatsache des Zuwachses abgesicherter Arbeitnehmergruppen bestimmte Auswirkungen auch auf die Art geplanter Rationalisierungsinvestitionen habe. Die technischen Planungsabteilungen in den Unternehmen müßten sich nunmehr verstärkt Gedanken darüber machen, wie sich das Problem der Dequalifizierung und der Abgruppierung z.B. durch rechtzeitige arbeitsgestaltende und -strukturierende Maßnahmen lösen lasse. Insofern erscheine auch die Idee des Frühwarnsystems sinnvoll und akzeptabel. Diese Entwicklung werde sich schließlich positiv auch auf die qualitative Personalplanung auswirken müssen, wenn man zu ökonomisch sinnvollen Ergebnissen kommen will.

Auf der anderen Seite entstehe durch die Auslegungsschwierigkeiten infolge der Komplexität und Interpretationsbedürftigkeit mancher Vertragsinhalte eine derartige Bürokratisierung, daß man von einem zunehmenden „Normengestrüpp“ sprechen könne. Dies werde aus der Sicht des Personalmanagements als negative Erscheinung beurteilt.

2. Flexibilitätsaspekte

Deutlich kontroverser wurde die Frage der Flexibilität der Beschäftigten und der Beschäftigung im Unternehmen behandelt. Streitpunkt war, in welchem Ausmaß personelle Flexibilität, die neben innerbetrieblichen Umsetzungen auch notgedrungen häufig wechselnd Einstellungen und Entlassungen umfaßt, aus produktionspolitischen Gründen notwendig und aus beschäftigungspolitischen Gründen tolerierbar sei. Als Kompromiß erschien die im Referat von POSTH (Teil B, III.) skizzierte „Politik der mittleren Linie“, da sie in gewissem Umfang auf Verstetigung ausgerichtet sei. Gleichwohl impliziert auch diese bei schwankender oder ansteigender Nachfrage u.U. ein hohes Maß an notwendiger Mehrarbeit. Von Seiten der Wissenschaft (ISF) wurde eingebrocht, daß das Flexibilitätserfordernis und die Politik der mittleren Linie dann miteinander vereinbar seien, wenn zugleich Maßnahmen der Arbeitsgestaltung und der Weiterbildung der vorhandenen Belegschaften, wie z.T. tarifvertraglich schon vorgesehen, eingeleitet würden. Die Arbeitnehmerseite ergänzte dies mit dem Hinweis, daß bei erfolgreicher Qualifizierungspolitik auch ein gewisser Anpassungsdruck auf die Unternehmer entstehe, dafür zu sorgen, daß die vorhandenen Qualifikationen auch optimal, d.h. rentabel eingesetzt würden.

Als offene Kernfrage blieb, zu wessen Lasten jeweils angepaßt werde und in welchem Umfang die Arbeitnehmervertretung an den nötigen Anpassungsvorgängen zu beteiligen sei. Die Arbeitgeberseite verwies in diesem Zusammenhang nachdrücklich auf die Gefahr der beruflichen Immobilität oder gar der

Entstehung einer gewissen „Beamtenmentalität“ als Folge einer verstärkten personellen Verstetigungspolitik.

3. Abgruppierung und Dequalifizierung

Ebenso umstritten war die Frage der Abgruppierungen und Herabqualifizierungen, wobei es sowohl um deren tatsächliches oder zukünftig zu erwartendes Ausmaß wie auch um deren weitere, vorbeugende Verhütung ging. Allgemein wurde von Arbeitgeberseite entgegengehalten, daß sich massive Rückgruppierungen bisher generell nicht nachweisen ließen, man hier also nicht dramatisieren solle. Dies war der Anlaß für eine Fülle von Schilderungen für derartige Vorgänge, wovon ein symptomatisches Beispiel hier wiedergegeben sei:

Auf die Frage der tatsächlichen Abgruppierungen eingehend berichtete *Manfred Glöck*, Gesamtbetriebsratsvorsitzender der Fa. SEL Stuttgart, über einschlägige Erfahrungen im Fernschreiberwerk Pforzheim. Dort sei im Frühjahr 1976 im Zuge der technologischen Umstellung der Produktion (Ersatz der Feinmechanik durch Elektronik) die Belegschaft von ursprünglich 500 Personen durch Kündigungen und Aufhebungsverträge auf die Hälfte reduziert worden. Die verbleibenden Arbeitnehmer wurden im Durchschnitt von den Lohngruppen 7, 8, 9 um drei Stufen in die Gruppen 4, 5 und 6 abgruppiert. Dabei bedurfte es eines formalen Interessenausgleichs, um weitergehende Herabstufungen (z.B. bis hin von Lohngruppe 9 nach 2) zu vermeiden. Nach der Umstellung auf die neue Generation der Fernschreiber habe sich sodann herausgestellt, daß man 300 Datentechniker für den Kundendienst zusätzlich benötige, die z.T. aus dem Kreis ehemaliger, nach der Entlassung durch die Arbeitsverwaltung umgeschulter Werksangehöriger rekrutiert wurden. Nach Auffassung des berichtenden Arbeitnehmervertreters hätte mindestens die Hälfte der ursprünglich von einer Entlassung Betroffenen nach einer betrieblichen Umschulung weiterbeschäftigt werden können. Dies beweise die Schwächen wie auch die Notwendigkeit konkreter Personalplanung. Parallel zur Produktionsplanung müsse in jedem Falle eine Personal- und insbesondere auch eine Personalentwicklungsplanung laufen.

Von seiten der vertretenen Wissenschaftler wurde an dieser Stelle wie auch wiederholt im Gesamtverlauf der Diskussion der relativ schillernde Qualifikationsbegriff problematisiert und um dessen Klärung auch durch die Arbeitsparteien gebeten. Wie Qualifikation als Angelpunkt zu definieren sei, wurde jedoch von keiner Seite schlüssig beantwortet. Dies hängt offensichtlich weniger mit normativen Zieldefiziten zusammen als mit den unterschiedlichen Bedingungen der Qualifikationsbewertung und -verwertung und der jeweils zugrundeliegenden Entgeltsysteme. Letztere basieren z.T. auf formalen Ausbildungsabschlüssen,

im Falle der analytischen Arbeitsbewertung jedoch auf den jeweils real abverlangten und damit von der Auslegung der Arbeitssysteme abhängigen Qualifikationen. Somit ist daher die weitere Entwicklung der Arbeitsgestaltung hin zu komplexeren Aufgabenstellungen oder aber zu weiteren Taylorisierungsprozessen – auch im Angestelltenbereich – entscheidend. Die jeweiligen Prozesse verlaufen gegenläufig in unterschiedlichen Sektoren.

Die bestehenden Schutzregelungen sollten für die Unternehmen einen Anreiz darstellen, das zu entlohnende Qualifikationspotential auch durch Korrekturen der Arbeitsorganisation entsprechend zu nutzen. Nach Meinung der Gewerkschaften ist die erreichte individuelle Sicherung des Besitzstandes dazu allerdings nicht ausreichend, weil damit hinsichtlich der Qualifikation noch keine Aussage getroffen wurde. Es wurde betont, daß man 1978 zwar eine relative Verdienstsicherung, wenn auch nicht in dem angestrebten kollektiven Rahmen für den Schnitt aller Belegschaftsangehörigen eines Unternehmens, aber damit noch keine Qualifikationserhaltung erreicht habe. Wäre dies der Fall, könnte man nunmehr mit etwas mehr Gelassenheit auf den technischen Wandel reagieren. Für die Zukunft sei es wesentlich, personenbezogene Kriterien (wie z.B. die Qualifikation) als Bestandteil der Entlohnung stärker zu berücksichtigen. Auf diesem Gebiet werde man weiterdenken und -diskutieren müssen.

4. Effekte unternehmerischer Personalpolitik

Neben der Frage der Abgruppierung war in den einführenden Thesen auf die zunehmende Entwicklung personeller Unterdeckung und den Einsatz personeller Abbaureserven im Zuge von Rationalisierungen verwiesen worden. Von den Unternehmenspraktikern wurde dieses Bild mit dem Hinweis korrigiert, daß man dazu übergehe, aktuelle Abwesenheiten bei der Personalbedarfsermittlung durch zusätzliche Einstellungen auch im Angestelltenbereich – angeführt wurde das Beispiel eines Sekretäinnen-Pools in einem Unternehmen – auszugleichen. Abbaureserven hätten auf der anderen Seite nicht unbedingt etwas mit dem Prinzip „Heuern und Feuern“ zu tun. Es gebe durchaus auch Bevölkerungsgruppen – bemüht wurde hierbei u.a. das Beispiel der süddeutschen Hopfenbauern –, die nicht ganzjährig oder ständig beschäftigt sein wollten. Ihnen könne man mit der Möglichkeit eines Arbeitseinsatzes auf Zeit entgegenkommen. Weiterhin könne man insbesondere in Großbetrieben durch das Ausnutzen der natürlichen Fluktuation Personalkapazitätsschwankungen ohne härtere Einschnitte abfangen und dadurch eine mittlere Linie fahren.

Zu dem Vorschlag des Thesenpapiers, Fortbildungsmaßnahmen anstelle von Kurzarbeit im Betrieb durchzuführen, wurde bemerkt, daß dies etwa nach den

Erfahrungen in der Automobilindustrie zwischen 1973 und 1975 in erster Linie ein Problem der Belegschaften sei. Es fehlten die Qualifikationsanreize. Die Verwirklichung dieser Alternative sei bislang in der Praxis leider gescheitert.

Von Betriebsratsseite wurde die Erwartung geäußert, daß eine integrierte quantitative und qualitative Personalplanung auch den Einsatz von Problemgruppen, wie z.B. älterer Arbeitnehmer, älterer, gesundheitlich gefährdeter Schichtarbeiter (für die Normalarbeitsplätze gebraucht werden), Frauen, werdender Mütter, Jugendliche zu leisten habe. Spezifische Arbeitsplätze (Sozialarbeitsplätze) seien als Ergebnis der Rationalisierung immer weniger vorhanden. Sie müßten unter dem Druck gesetzlicher und vertraglicher Vorschriften auf Initiative der Personalplaner geschaffen oder aus der vorhandenen Stellensubstanz umgewandelt werden.

5. Das Verhältnis von Leistung zu Person

Von den gewerkschaftlichen Tarifvertragsexperten (insbesondere der IG Metall) wurde als zentrales Problem jeglicher Personalplanung die Frage der individuellen Leistungsbemessung herausgestellt. Solange hier keine weitergehende Normierung erfolgte, stehe jede Personalbedarfsfestsetzung auf tönernen Füßen, sei zumindest einseitig und von unwägbaren Zufälligkeiten abhängig. Es sei unverständlich, weshalb man gerade auf personalpolitischem Gebiet den Schritt einer objektiveren Erfassung und normierenden Regelung des individuellen Arbeitsvolumens scheue, wo doch die gesamte bisherige Industrialisierung von einer zunehmenden Normung im technischen Bereich begleitet gewesen sei. Die Definition der Leistung stehe bisher mit Ausnahme der im Leistungslohn Beschäftigten allein im Ermessen des Arbeitgebers; die Toleranzen nach oben und unten seien beim Personalplanungsvorgang zu weit gefaßt. Die zugrunde gelegten Richtwerte oder Kennziffern seien, soweit überhaupt vorhanden, überwiegend nicht verhandelbar. Sie würden zumindest der Arbeitnehmervertretung nicht geliefert.

Die Arbeitgeberseite konzidierte in der sich daran entzündenden längeren Diskussion, daß die verwendeten Kennziffern umstritten seien. Sie bezweifelte jedoch, ob die jeweiligen Planungsprozesse in jedem Falle in dem gewünschten Maße objektivierbar und mathematisch exakt steuerbar sowie überhaupt einer überbetrieblichen Regelung zugänglich seien.

Im übrigen liege es im ureigenen Interesse des Unternehmers, dem einzelnen nicht soviel an Pensum zuzumessen, daß er dies nicht oder allenfalls unter erheblicher Mühe schaffen könne. Dies würde sowohl Gefahren für die Gesundheit wie nicht zuletzt auch für die Produktqualität selbst heraufbeschwören. Damit würden die angesprochenen Toleranzen als solche schon reduziert.

Diesen Gedanken aufgreifend wurde von Gewerkschaftsseite eingebbracht, daß es künftig nicht länger genügen könne, die kollektive Arbeitsmenge (etwa auf dem Wege von Arbeitszeitverkürzungen) zu variieren, sondern daß man zugleich auch die Veränderungen des individuellen Leistungsvolumens im Auge behalten müsse. Bei den tarifvertraglichen Verteilungsrunden komme es in Zukunft nicht nur auf die Festsetzung des Verhältnisses von Leistung zu Lohn, sondern auch von Leistung zur Person an (Bezugsleistung). Es wurde auf das Beispiel der personellen Besetzungsrichtlinien quantitativer und qualitativer Art im Bereich der Druckindustrie verwiesen, die seit vielen Jahren mit Erfolg angewandt, neuerdings jedoch sogar mit verfassungsrechtlichen Fragezeichen versehen würden. (Vgl. Gutachten Prof. Reuter im Auftrag des Bundesverbands des Druck 1978).

Die vertretenen Wissenschaftler machten auf die Gefahren aus den Handlungswängen genereller tarifvertraglicher Festlegungen aufmerksam, die z.B. dazu führen könnten, sämtliche Büroabläufe zu analysieren, die Arbeitsteilung auch im Angestelltenbereich weiter voranzutreiben und den Prozeß der Leistungsverdichtung und Rationalisierung indirekt zu beschleunigen. Die Frage sei, ob man dies durch Tarifverträge dann wieder eingrenzen könne.

Auf der anderen Seite wurde die Ambivalenz dieser Fragestellung betont. Ebenso wenig wie man den Betriebsräten anraten könne, sich nicht mit dem Instrument der Personalplanung initiativ zu befassen, weil die Verfeinerung dieses Instrumentariums möglicherweise zum Nachteil der Beschäftigten ausschlagen kann, sollte man auch gegenüber der Leistungsdefinition nicht einem passiven Zuwarten das Wort reden. Scientific Management und Unternehmensberatung würden damit nicht initiiert, sie seien längst in eine große Zahl von Unternehmen eingezogen und dort zunehmend wirksam.

6. Aufgaben der Personalplanung

Unumstritten in der Diskussion war, daß der Wert einer betrieblichen Personalplanung in ihrer frühzeitigen Information und in der Bereitstellung von Kennziffern über beschäftigungswirksame Entwicklungen innerhalb der gesamten Unternehmenspolitik liegt. Sie liefert notwendige Grundlagen für mögliche oder wünschenswerte personalpolitische Alternativen sowohl im Falle einer Personalreduzierung wie auch einer angestrebten Höherqualifizierung. Dies gelte vor allem für den Interessenausgleich in Zusammenhang von Betriebsänderungen (gemäß § 111 BetrVG), in dem zu klären ist, ob, zu welchem Zeitpunkt und in welchem Ausmaß eine bestimmte Maßnahme mit beschäftigungspolitischen Folgen durchzuführen ist. Erst nach diesem Schritt sollte über die Regulierung der sozialen Folgen der Betriebsänderung – von Versetzung, Umschu-

lung bis hin zu Kündigungen – zu verhandeln sein. Eine funktionierende Personalplanung könne wertvolle Hilfestellungen für dieses Procedere leisten.

In der Frage der Verwertung, Erweiterung und Sicherung der Qualifikation durch personalpolitische Maßnahmen ließen sich aus der geführten Diskussion dagegen eher eine gewisse Unsicherheit gegenüber der zukünftigen Entwicklung sowie auch deutlich artikulierte Umsetzungsdefizite entnehmen. Von Arbeitgeberseite wurde dennoch Optimismus geäußert, daß die vorhandenen Qualifikationen künftig nicht ohne positiven Einfluß auf die Gestaltung der Arbeitssysteme bleiben könnten, wenn auch im Augenblick eine Fülle gegenläufiger Trends zu verzeichnen sei. Von Gewerkschaftsseite wurde darüber hinaus betont, daß es notwendig sei, die üblicherweise nur quantitativen Personalplanungssysteme zu einer qualitativen Planung auszubauen und dafür auch bestimmte finanzielle Mittel anzusetzen. Vorbeugende Bildungsmaßnahmen seien umfassend zu organisieren. Dabei könnten allgemeinverbindliche Richtwerte für Aufwendungen für Aus- und Weiterbildung im Unternehmen eine erhebliche Unterstützung bieten.

Von Seiten der Wissenschaftler wurde insgesamt dafür plädiert, die Planungssysteme offen für eine Weiterentwicklung zu halten, die eine Humanisierung der Arbeit förderten und nicht verhinderten.

7. Umsetzungsfragen

Von der Moderation abschließend befragt, welche Möglichkeiten und Prioritäten bei der Umsetzung der genannten Vorschläge gesehen würden, wurden folgende Positionen vorgetragen:

Die Arbeitgeberrepräsentanten sind der Meinung, daß Betriebsvereinbarungen in jedem Falle besser als flächendeckende Tarifverträge zur Lösung der angesprochenen Fragen dienten, da sie mehr Flexibilität erlaubten und betriebsspezifische Lösungen anbieten.

Die gewerkschaftlichen Betriebspakte hielten dem entgegen, daß diese Vorteile den Tarifvertrag nicht ausschließen, sondern geradezu voraussetzten. Die Feinregulierung vertraglich vereinbarter Generalnormen erfordere in der betrieblichen Praxis vielfach ergänzende Betriebsvereinbarungen. Dieser Aspekt wurde zudem ergänzt durch den Verweis auf die Notwendigkeit erweiterter gesetzlicher Normen insbesondere im Bereich der personalpolitischen Mitbestimmung der Arbeitnehmervertreter. So bedürften vor allem die §§ 90 (Veränderung der Arbeitsinhalte) und 92 (Personalplanung, Personalbedarfsermittlung) des Betriebsverfassungsgesetzes einer entsprechenden Novellierung. So weit und solange die politischen Kräfteverhältnisse dafür nichts hergäben, bedürfe es unterstützende einschlägiger Regelungen in Tarifverträgen.

*IV. Hans Gerhard Mendius, Rainer Schultz-Wild**

Personalabbau und Interessenvertretung durch den Betriebsrat – Zur Krisenbewältigung in der Automobilindustrie

Gliederung:

- 1. Zur Position des Betriebsrats bei der Vertretung von Arbeitnehmerinteressen*
- 2. Die Ausgangssituation für die Betriebsräte*
- 3. Einige Aspekte der Vertretung von Arbeitnehmerinteressen beim Personalabbau durch Aufhebungsverträge*
- 4. Möglichkeiten und Grenzen der Betriebsratspolitik*

1. Zur Position des Betriebsrats bei der Vertretung von Arbeitnehmerinteressen

In diesem Beitrag geht es um bestimmte Aspekte des Verlaufs und der Folgen der bisher schwersten ökonomischen Krise in der Bundesrepublik. Daß trotz weitreichender negativer Auswirkungen für große Teile der Arbeiterschaft und auch Teile der Angestellten zumindest nach außen weitgehend „soziale“ und politische Friedhofsruhe“ (Dombois 1976) herrschte, ist kaum zu bestreiten und widerspricht in der Tat verbreiteten Erwartungen. Voraussetzung für das – aus der Perspektive der Kapitalseite – erfolgreiche Krisenmanagement waren u.a. das „Netz der sozialen Sicherheit“ und die besondere Arbeitsmarktsituation und -politik in der Bundesrepublik, die die Krisenbewältigungen im Inland durch die Abwanderung ausländischer Arbeitskräfte, d.h. durch „Export überflüssigen Arbeitsvolumens“ erleichterten. Ein ausschlaggebendes Moment ist zweifellos auch in der vorwiegend defensiven Politik der Gewerkschaften zu sehen, die auf eine möglichst schnelle Überwindung der Krise auch um den Preis der Überwälzung von Kosten und Lasten auf die abhängig Arbeitenden gerichtet war. Die globale Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in der Krise sowie die Rolle der Gewerkschaften insgesamt sollen hier jedoch nicht auf allgemeiner Ebene untersucht werden.

* Die Autoren sind wissenschaftliche Mitarbeiter des Instituts für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V. Der Aufsatz erschien zuerst in der Zeitschrift Leviathan, Heft 4, 1976.

Wir gehen von der These aus, daß auf dem Hintergrund und unter dem Einfluß solcher allgemeiner Bedingungen die Betriebe selbst Problemlösungsstrategien durchgesetzt haben¹, die nicht nur je individuell das durch den Nachfrageeinbruch gestörte Verhältnis zwischen Absatz, Produktion und Beschäftigung wiederherzustellen suchten, um die je spezifischen Bedingungen für Kapitalverwertung zu erhalten oder zu verbessern, sondern auch die Funktion hatten, das offene Zutagetreten der Krise in Form kollektiver Konflikte zu vermeiden. Wenn die „soziale Verteilung der Krisenlast“ (Dombois ebenda) zu einem wesentlichen Teil im Betrieb erfolgt, scheint es sinnvoll, auf dieser Ebene mit der Analyse anzusetzen und hier nach spezifischen Bedingungen und Möglichkeiten der Durchsetzung von Arbeitnehmerinteressen zu fragen.

Wir wollen uns auf die Personalabbauaktionen in der Automobilindustrie konzentrieren, obwohl diese in mancher Hinsicht spektakulärsten und schwerwiegendsten Ergebnisse betrieblicher Strategie der Krisenbewältigung sicher nicht die einzigen und auf längere Sicht für die Vertretung von Arbeiterinteressen bedeutsamsten Krisenfolgen sind.² Auf Betriebsebene werden der verschärfte Rationalisierungsdruck wie auch direkte und indirekte Auswirkungen des starken Personalabbaus (innerbetriebliche Umsetzungen, verstärkte Forderung von Mehrarbeit) über längere Zeit wichtige Problemfelder sein.

Die Interessenvertretung auf Betriebsebene ist in der Bundesrepublik generell stark institutionalisiert und durch eine weitgehende Verrechtlichung der Machtverhältnisse und Auseinandersetzungsformen zwischen Kapital und Arbeit geprägt. Das Betriebsverfassungsgesetz bestimmt den Betriebsrat als eigenständiges, formal von den Gewerkschaften unabhängiges Organ der Vertretung von Belegschaftsinteressen, dessen Handlungsfähigkeit zudem durch die Verpflichtung auf das Betriebswohl eingeengt ist.³ Obwohl von einer wechselseitigen Verklammerung der Interessenvertretungsorgane Gewerkschaft und Betriebsrat auszugehen ist – die meisten Betriebsräte sind Gewerkschafter, und haben häufig gerade aufgrund ihrer Betriebsratsfunktion eine starke Stellung in der Organisation –, ist die Betriebsratspolitik von der Gewerkschaftspolitik systematisch zu unterscheiden. Wenn wir nach der Interessendurchsetzung auf betrieblicher Ebene fragen, setzen wir beim Betriebsrat an und gehen – im Unterschied zu verbreiteten Anschauungen – nicht von einer wechselseitigen Determination von Gewerkschafts- und Betriebsratsspolitik aus. Trotz zweifellos vorhandener Einflüsse wird man der institutionellen Trennung und den realen Unterschieden nur gerecht, wenn man weder Betriebsräte als Anhängsel und Vollzugsorgane der Gewerkschaften begreift, noch davon ausgeht, daß die mächtigen Betriebsratsspitzen von Großunternehmen letztlich die Gewerkschaftspolitik bestimmen.

Das besondere Problem des Betriebsratshandelns – so unsere These – be-

steht gerade darin, daß es keinen eindeutigen Steuerungszusammenhang der oben benannten Art gibt. Konkret heißt das, daß die durch das Betriebsverfassungsgesetz und die Rechtssprechungspraxis der bundesdeutschen Arbeitsgerichte erheblich eingeengten Handlungschancen der Betriebsräte des weiteren erheblich davon abhängen, welche Unterstützung sie durch die Gewerkschaften erfahren. Die Bedeutung dieser gewerkschaftlichen Unterstützung, sei es in Form der Vermittlung von notwendigem technischem „know how“ und von programmatischen gewerkschaftlichen Zielvorstellungen, sei es in der Form unmittelbarer oder mittelbarer Unterstützung praktischer Aktionen, wird von den Betriebsräten durchweg anerkannt. Grundlegende Fortschritte auch in den Betrieben hält man nur so für möglich. Daß aber die Gewerkschaften derzeit dieser Aufgabe nicht voll gerecht werden, liegt ebenfalls auf der Hand. Betriebsräte, in deren Betrieben bereits ein relativ hoher Grad (gewerkschafts-)politischen Bewußtseins vorhanden ist und entsprechende Mobilisierungsbereitschaft der Belegschaft herrscht, die auch bereits gewisse Erfolge im Betrieb zu verzeichnen haben, vermissen nicht nur die Unterstützung der Organisation für weitergehende Vorhaben, sie sehen sich sogar zuweilen durch ihre Gewerkschaft behindert. Dies trifft zum Teil auch auf Unternehmen aus unserem Untersuchungsbereich, der Automobilindustrie, zu.⁴

Für die Möglichkeiten des Betriebsrats heißt das, daß angesichts des derzeitigen Stands des politischen Bewußtseins in der Mehrzahl der Betriebe die Gewerkschaft für den Betriebsrat noch weitgehend die Funktion hat, konkrete Hilfen zu geben und auch weiterreichende Perspektiven der Vertretung von Lohnarbeiterinteressen zu liefern. Ein Vorausseilen gewerkschaftlicher Forderungen gegenüber dem Stand des in den Betrieben Erreichten scheint auch grundsätzlich notwendig als Ausdruck eben der unterschiedlichen Rahmenbedingungen, die sich für die Organisation der Arbeiterklasse einerseits und eine spezifische institutionell eingeschränkte Form ihrer Vertretung im Betrieb andererseits ergeben.

Es ist jedoch nicht zu übersehen, daß, bedingt durch Stagnation bzw. Rückentwicklung der gewerkschaftlichen Programmatik⁵, diese ihrer „Vorreiterfunktion“ nicht mehr gerecht werden kann. Das Fehlen dieser Orientierung und weiterführender Unterstützung durch Gewerkschaften unterwirft das Handeln der „fortschrittlichen“ Betriebsräte zusätzlichen Restriktionen. Ein Teil der Kritik, die Betriebsräte direkt – oder indem sie sie mit Gewerkschaft identifiziert – zum Objekt nimmt, verfehlt daher notwendig ihren Adressaten. Auf dem Hintergrund unserer Unterscheidung von Betriebsrats- und Gewerkschaftspolitik scheint uns dann auch eine unvermittelte Entgegenseitung von „kooperativer“ und „konfliktorientierter“ Betriebsratspoolitik wenig sinnvoll, wie man sie in Anlehnung an die Charakterisierung gewerkschaftlicher Aktivitäten in

der Frankfurter Studie (vgl. Bergmann u.a. 1975), die auf Gewerkschaften bezogen einiges für sich hat, vornehmen könnte.

Ein gewisses Ausmaß kooperativer Orientierung geht in die Bestimmung des Betriebsrats – nicht unbedingt dagegen in die von Gewerkschaft – selbst ein. Die Institutionalisierung von Betriebsräten durch das Betriebsverfassungsgesetz ist Resultat eines Kompromisses und setzt ein Minimum an Kooperationserfordernis, dem sich Betriebsräte, solange sie als solche agieren, nie vollkommen entziehen können. Es erscheint als inadäquat, Betriebsräte schon deshalb zu kritisieren, weil ihre Politik die Verletzung originärer Interessen der Lohnabhängigen nicht verhindern kann. Vielmehr wäre dann die Frage zu stellen, ob Mitbestimmung durch den Betriebsrat unter den herrschenden Bedingungen überhaupt sinnvoll sein kann. So wichtig auch uns diese grundsätzlichere Diskussion erscheint, müssen wir uns im folgenden darauf beschränken, die Frage prinzipiell zu bejahen. Vorläufig ist diese Einschätzung lediglich durch einige der im folgenden darzulegenden empirischen Befunde gestützt, die unseres Erachtens jedoch zeigen, daß auch die in sich widerspruchsvolle Institution Betriebsrat für die Wahrnehmung der Interessen der abhängig Arbeitenden einiges leisten kann, selbst wenn sie nicht durch eine „vorauselende“ Gewerkschaftspolitik forciert wird.

Damit soll nicht bestritten werden, daß durch Betriebsräte gelegentlich Positionen vertreten werden, die aus der Perspektive einer möglichst weitgehenden Wahrnehmung von Belegschaftsinteressen teils bedenklich, teils aber auch offensichtlich schädlich sind. Es ist auch festzustellen, daß zum Teil in dem hier zu untersuchenden Feld derartige Vorstellungen in eine fragwürdige Betriebsratspolitik umgesetzt wurden. Dies ist aber offensichtlich nicht Reflex falschen Bewußtseins bzw. subjektiver Mängel als vielmehr die Folge bestimmter objektiver Situationen, die man auf dem Hintergrund der gegebenen Rahmenbedingungen zu analysieren hätte.

Stark „sozialpartnerschaftlich“ orientierte Betriebsräte finden sich in aller Regel in Unternehmen, in denen es (aus verschiedener Ursache) wenig manifeste Konflikte und wenig Kampferfahrung gibt. Die Dialektik des Verhältnisses von Belegschaft und Betriebsrat liegt gerade darin, daß es eben nicht nur den unbestreitbaren Zusammenhang gibt, daß ein „kooperativer“ Betriebsrat die Aktionsbereitschaft der Belegschaft mit allen möglichen Mitteln lähmt, statt sie zu fördern; ebenso kann eine aktive Belegschaft entweder einen vorhandenen Betriebsrat auf eine zielgerichtete Interessenvertretung verpflichten oder dafür sorgen, daß ein entsprechender Wechsel der Personen stattfindet.⁶ Hier kommt es wieder entscheidend auf die Funktion an, die die Gewerkschaft in diesem Prozeß übernimmt. Sie tut das in durchaus gegensätzlicher Richtung. Einerseits bremst die Gewerkschaft in einigen Fällen die Aktivitäten ihrer Basis

in den Betrieben, andererseits kommen in der Mehrzahl der Fälle Maßnahmen zur Vertretung der Interessen der Betriebsangehörigen überhaupt erst durch Initiativen der Organisation zustande.

Die Schwierigkeiten, die zu bewältigen sind, um einen alteingesessenen Betriebsrat, der die Interessen seiner Mandanten nicht mehr wahrnimmt, abzulösen, sind groß; Unbeweglichkeit und Beharrungsvermögen eingefahrener Strukturen sicher nicht zu unterschätzen. Entscheidend ist jedoch, daß ein derartiger Wandel auch aus dem Betrieb heraus, d.h. ohne Initiativfunktion der Organisation, möglich ist. Das zeigen Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit, unter anderem auch aus der Automobilindustrie.

2. Die Ausgangssituation für die Betriebsräte

Die Automobilindustrie wurde als einer der ersten Wirtschaftszweige besonders nachhaltig von der jüngsten Rezession in der Bundesrepublik betroffen. U.a. im Gefolge der sogenannten „Erdölkrisen“ kam es 1974 zu starken Nachfrageeinbrüchen, die dazu führten, daß die PKW-Produktion gegenüber dem Vorjahr um fast ein Viertel zurückgenommen wurde. Da es einigen der insgesamt nur wenigen Großunternehmen gelang, Absatz und Produktion auch in dieser Situation in etwa stabil zu halten, wurden andere vom Nachfragerückgang umso stärker getroffen.⁷ Während in der Rezession 1967 der inländische Nachfragerückgang in seinen Folgen für die Produktion zum Teil durch erhöhte Exporte abgemildert und durch einen Wiederanstieg der Inlandsnachfrage bereits im Folgejahr zumindest teilweise kompensiert werden konnte, kam es in der jüngsten Krise erst etwa Mitte 1975 zu einer gewissen Wiederbelebung der Nachfrage auf dem Inlandsmarkt, und die ebenfalls stark abgefallene Auslandsnachfrage blieb noch weiterhin rückläufig.

Obwohl es seit einiger Zeit eine Diskussion über Marktsättigung und evtl. sich daraus ergebende Strukturprobleme für die Automobilindustrie gab, wurden alle Beteiligten zumindest von Tempo und Ausmaß des jüngsten Abschwungs überrascht.⁸

Die von Absatzeinbrüchen betroffenen Unternehmen reagierten zunächst mit Maßnahmen wie erhöhter Lagerhaltung, Überstunden- und Sonderschichtentenabbau, Einstellungsstop und vor allem Kurzarbeit – in der Regel in Übereinstimmung mit den Präferenzen der Betriebsräte. Das Ausmaß dieser teilweise nur vorübergehend nutzbaren Maßnahmen zur Reduzierung des Arbeitsvolumens reichte jedoch vielfach nicht aus, um die Produktion entsprechend dem Absatzerückgang zu drosseln. Die Unternehmen begannen daher darauf zu drängen, durch aktiven Personalabbau die Beschäftigungszahl der gesunkenen Nach-

frage „anzupassen“. Für die Betriebsräte ergab sich daraus eine außerordentliche restriktive Situation: Unter den gegebenen Bedingungen steht es nicht in ihrer Macht, aus wirtschaftlichen Erwägungen erforderlichen Personalabbau und damit die Vernichtung von Arbeitsplätzen grundsätzlich zu verhindern. Erschwert wurde die Situation noch dadurch, daß die Gewerkschaften auf die Krise keineswegs konfliktorientiert reagierten, sondern vor allem versuchten, zu ihrer schnellen und reibungslosen Überwindung beizutragen.

Solange vom Betriebsrat bestimmte Rahmenbedingungen akzeptiert sind („ökonomisches Prinzip“, das Unternehmen muß wirtschaftlich arbeiten, damit zumindest der Rest der Arbeitsplätze erhalten bleibt), geht es nicht um die Frage, ob überhaupt Personal abgebaut werden soll, sondern nur darum, wie und in welchem Umfang dies unter weitestgehender Wahrung der Interessen der Belegschaften geschehen kann. Die bestehenden Machtverhältnisse und die institutionelle Verpflichtung auf das Betriebswohl führen in diese restriktive Situation: unter den gegebenen Bedingungen richten sich jedoch auch manifeste Erwartungen aus den Belegschaften auf eine Politik in dieser Richtung.

Hier kann sich auch ein Konflikt von Betriebsratsinteressen mit originären gewerkschaftlichen Zielsetzungen ergeben. Als Gewerkschafter sind Betriebsräte auf eine Politik der Vertretung der Gesamtinteressen der abhängig Arbeitenden festgelegt, in ihrer anderen Funktion müssen sie dagegen die spezifischen Interessen ihrer Mandanten vertreten. Auch wenn ein Primat des Interesses der Lohnabhängigen insgesamt erkannt wird – was bei vielen Betriebsräten, die beide Funktionen zu verbinden suchen, der Fall ist –, kann dies dennoch nicht heißen, sich der Verpflichtung zur Interessenvertretung der Betriebsangehörigen zu entziehen; und dies schließt wiederum ein, daß die Existenz des Unternehmens gesichert bleiben muß, daß also die Vertretung der Belegschaftsinteressen nicht widerspruchsfrei erfolgen kann.

Drängen schon die institutionalisierten Regelungen des Betriebsverfassungsgesetzes und dessen herrschende Auslegung sowie die Erwartungen vieler Kollegen zu einer solchen Position, so werden die Ausgangsbedingungen für eine konsequente und langfristig orientierte Vertretung weiter verschlechtert, wenn die Gewerkschaft ihrer Avantgardefunktion (gegenüber dem Betriebsrat) nicht gerecht wird. Eine kämpferische und offensive Betriebspolitik ist, auch wenn sie in eine gewerkschaftliche Strategie eingebettet ist, nicht einfach zu realisieren; muß sie gar auf diesen Rückhalt verzichten oder auch noch mit hinhaltendem oder offenem Widerstand der Organisation fertig werden, so verringern sich die Erfolgsschancen drastisch.

Im folgenden wollen wir nicht den Stellenwert des Betriebsratshandelns für die „industriellen Beziehungen“⁹ insgesamt untersuchen, sondern die Ergebnisse von Aktivitäten und Interventionen von Betriebsräten für die Belegschaft.

ten im Betrieb darstellen. Die Maxime des Handelns war dabei durchweg, den Schaden für die Belegschaften, den man auf dieser Ebene nicht für abwendbar hielt, zu minimieren.

In allen von uns näher untersuchten Fällen stand Personalabbau in der Größenordnung von Massenentlassungen an, nachdem sich Maßnahmen unterhalb dieser Schwelle als nicht ausreichend erwiesen hatten. In dieser Situation mußte es für die Betriebsräte in erster Linie darum gehen, möglichst hohe Entschädigungsleistungen für den nicht vermeidbar erscheinenden Arbeitsplatzverlust durchzusetzen und eine einseitig im Unternehmerinteresse liegende Selektion der Betroffenen zu vermeiden.

Von Unternehmensseite wurden durchweg Konzeptionen verfolgt, bei denen der Personalabbau ohne anzeigenpflichtige Massenentlassungen über sogenannte Aufhebungsverträge erfolgen sollte. Durch einen solchen Aufhebungsvertrag werden substantielle Rechte umgangen, die sonst der Betriebsrat und auch der einzelne Arbeitnehmer bei einer Kündigung durch das Unternehmen haben. Der Betroffene verzichtet darauf, indem er „freiwillig und einvernehmlich“ mit dem Beschäftiger das Arbeitsverhältnis löst. Das Unternehmen kann grundsätzlich ohne Einschaltungsmöglichkeiten für den Betriebsrat seinen Beschäftigten solche Aufhebungsverträge anbieten. Für die Unternehmen ist dies deshalb interessant, weil damit

- Imageschäden auf dem Arbeitsmarkt und auf dem Absatzmarkt, wie sie bei Massenentlassungen nicht auszuschließen sind, vermieden oder vermindert werden.
- eine Mobilisierung der Belegschaft unwahrscheinlicher ist;
- der beabsichtigte Personalabbau in der Regel damit rascher und auch kostengünstiger durchgeführt werden kann.

Trotz der fehlenden formellen Verpflichtung, den Betriebsrat einzuschalten, erfolgte die Regelung der Abfindungsaktionen stets in der Form von Betriebsvereinbarungen, d.h. sie wurde von Unternehmensleitung und Betriebsrat gemeinsam beschlossen. Ausschlaggebend dafür waren mehrere Momente:

- Der Betriebsrat hat – zusammen mit den Vertrauensleuten – als von der Belegschaft gewählte Vertretung großen Einfluß auf den „Erfolg“ einer Aufhebungsvertragsaktion; die Zustimmung des Betriebsrats zu den Bedingungen, u.U. das Zu- oder Abraten, wird für viele Arbeitnehmer ein wichtiges Entscheidungskriterium sein.
- Erfolglose Aufhebungsvertragsaktionen hätten in der gegebenen Situation Massenentlassungen nach sich gezogen, und damit – abgesehen von den son-

- stigen Nachteilen (Imageschäden, Verzögerung durch Sperrfristen der Arbeitsverwaltung) – die Einschaltung des Betriebsrates erzwungen.
- Obwohl dies eine rechtlich noch nicht abschließend geklärte Frage ist, spricht vieles dafür, daß Personalabbau der angestrebten Größenordnung auch eine Betriebsänderung im Sinne des § 111 des Betriebsverfassungsgesetzes bedeutet hätte, und daß somit das Unternehmen im Nichteinigungsfall (Interessenausgleich) einen Sozialplan hätte aufstellen müssen.

Aus diesen Gründen sind in den untersuchten Fällen die Betriebsräte durchweg auch in diese besondere Form der Personalabbaupolitik einbezogen worden, was ihnen die Möglichkeit eröffnete, auf die Konditionen und den Ablauf der Aufhebungsvertragsaktionen Einfluß zu nehmen.

3. Einige Aspekte der Vertretung von Arbeitnehmerinteressen beim Personalabbau durch Aufhebungsverträge

Trotz der weitgehend ähnlichen Grundsituation, die – wenn auch zu verschiedenen Zeitpunkten – Personalabbau über Aufhebungsverträge als die gebotene Problemlösung erscheinen ließ, und trotz der einheitlichen Grundmaxime der Betriebsräte, den unvermeidbaren Schaden für die Belegschaften zu minimieren, unterscheiden sich die Details von Regelung und Ablauf der Aktionen in den einzelnen Unternehmen nicht unerheblich. Zunächst interessiert hier, auf welche Weise sich die materiellen Leistungen bestimmen, die von den Unternehmen als „Kompensation“ für den Verlust des Arbeitsplatzes angeboten wurden. Ein zweiter Aspekt bezieht sich auf die Festlegung des Adressatenkreises für die Aufhebungsverträge; hier gab es sowohl Unterschiede in den ausgehandelten Regelungen als auch in der praktischen Durchführung. Schließlich ist danach zu fragen, ob und mit welchen Perspektiven sich die Betriebsräte in die Beratung der Arbeitnehmer bei Durchführung der Aktionen eingeschaltet haben.

a) Materielle Ausstattung

Generell kann davon ausgegangen werden, daß es Ziel der Betriebsräte war, möglichst hohe Abfindungen als Entschädigungsleistung des Unternehmens bei Aufhebung des Arbeitsvertrags zu vereinbaren. Maßstab dafür bildeten zum einen die in bekannten Sozialplänen festgelegten Leistungen und die Konditionen von vereinzelt auch früher schon durchgeführten Abfindungsaktionen, zum anderen aber auch die Erfahrung von entschädigungslosen Massenentlassungen in der Vergangenheit. Hier soll nun weniger nach der Höhe der Leistungen (und damit nach der „Schadensausgleichs“-Funktion für den Arbeitsplatz-

verlust) gefragt werden als vielmehr nach dem Grad ihrer Differenzierung für verschiedene Belegschaftsgruppen, d.h. nach den Kriterien der Bestimmung der Abfindungsangebote.

Das Unternehmensinteresse an möglichst geringen Gesamtkosten für den Personalabbau liegt auf der Hand. Daraus ergibt sich jedoch noch nicht eine bestimmte Struktur der Abfindungsangebote, denn gleiche Gesamtkosten (bzw. Durchschnittskosten pro Fall) können prinzipiell aus einheitlichen Leistungen an alle Belegschaftsmitglieder oder aus niedrigen Zahlungen an die einen, hohen Summen für die anderen resultieren. Aus Unternehmenssicht bringen relativ einheitliche Leistungen die Gefahr, daß sie entweder nur für Belegschaftsmitglieder mit vergleichsweise niedrigem Einkommen attraktiv sind, oder, daß – wenn dies vermieden werden soll – recht hohe Abfindungssummen gezahlt werden müssen. Vor allem um eine ungünstige Lohngruppenstruktur bei der verbleibenden Belegschaft zu vermeiden¹⁰, bestand in den untersuchten Fällen ein Interesse daran, daß auch Beschäftigte mit höherem Einkommen das Unternehmen verließen – was für eine Bindung der Abfindungsangebote an das bisher erzielte Einkommen sprach. Im Hinblick auf die Enge dieser Bindung und damit den Grad der Differenzierung der Abfindungsangebote ergeben sich hier allerdings Unterschiede, je nachdem,

- in welchem Umfang der Personalabbau erfolgen sollte (war eine weitgehende Beschränkung auf die meist niedrig eingestuften Randgruppen des Betriebs möglich?);
- von welcher erwarteten Dauer der Absatzkrise man auszugehen hatte (konnten höher eingestufte Arbeitskräfte vorübergehend ohne Lohnverlust auf anderen Arbeitsplätzen beschäftigt werden?);
- welche äußere Arbeitsmarktsituation einzukalkulieren war (Chancen für eine unter Umständen später notwendige Wiedereinstellung der abgefundenen Arbeitskräfte?) und schließlich
- wie generell der Anreiz der Abfindungsangebote eingeschätzt wurde und inwieweit mit dem Greifen sonstiger Selektionsmechanismen (auf die noch einzugehen ist) zu rechnen war.

Trotz unterschiedlicher Ausprägung dieser im einzelnen ohnehin schwer abschätzbaren Randbedingungen der Personalabbauaktionen sahen sich die Betriebsräte in allen untersuchten Fällen in einer Situation, in der die Unternehmen die Koppelung der Abfindungsangebote an das bisherige Einkommen beabsichtigten. Den Betriebsräten mußte es dagegen darauf ankommen, möglichst weitgehend das Risiko der Aufgabe des Arbeitsplatzes zu entschädigen,

was für relativ höhere Zahlungen an Betriebsangehörige mit ungünstigen Wiederbeschäftigungschancen spricht.

In allen von uns untersuchten Fällen waren zwei Haupttypen von Aufhebungsverträgen zu unterscheiden:

- Solche für Arbeitskräfte, die das Unternehmen verlassen, aber weiter dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen bzw. als Ausländer in die Heimatländer zurückkehren, und
- solche für ältere Betriebsangehörige, die vorzeitig aus dem Erwerbsleben ausscheiden, sog. Vorzeitpensionierungen oder vorzeitige Verrentungen.

Bei den Vorzeitpensionierungen werden u.a. Zuschüsse zum Altersruhegeld vereinbart, die gewährleisten, daß die Renten nicht oder nur geringfügig unter den regulär zu erreichenden liegen. Die Zahlungen der Unternehmen orientieren sich in allen Fällen ausschließlich am bisherigen Einkommen des Arbeitnehmers, diese Lösung bietet finanziell für alle Beschäftigungsgruppen einen relativ gleichen „Anreiz“, mit dem Verlassen des Unternehmens das Erwerbsleben zu beenden.¹¹ Betriebsräte haben hier keine spezielle Behandlung für bestimmte Gruppen durchgesetzt.

Anders war dagegen die Situation bei den für alle Altersgruppen zugänglichen Aufhebungsverträgen. Abgesehen von vertraglich ohnehin zustehenden Leistungen (z.B. Abgeltung von Urlaubsansprüchen) sowie von Nebenleistungen (z.B. Werkswohnung) unterscheiden sich die Kriterien der Festlegung der Abfindungssummen hier beträchtlich, worin sich u.a. auch unterschiedliche Zielvorstellungen der Betriebsräte widerspiegeln.

In einem Unternehmen orientieren sich die Zahlungen ausschließlich am bisherigen Einkommen und sind mit der Dauer der Betriebszugehörigkeit gestaffelt. Das Verfahren ist für Angestellte und Arbeiter gleich. Dies hat zur Folge, daß Arbeiter aus unteren Lohngruppen (Ausländer, Frauen) nur einen Bruchteil der Abfindungssumme eines höheren Angestellten.

Hier ist festzuhalten, daß durch die formale Gleichbehandlung aller Arbeitnehmer der besonderen Betroffenheit der Betriebsangehörigen mit geringem Verdienst, kurzer Betriebsangehörigkeit und zumeist ungünstigen Arbeitsmarktchancen nicht Rechnung getragen worden ist. Eher in die Richtung auf eine entsprechend dem einzugehenden Risiko gleiche Behandlung verweisen die Regelungen in einem zweiten Unternehmen:

Die Beträge sind hier pauschal bei den Lohnempfängern für drei, bei den Gehaltempfängern für vier Einkommensgruppen festgelegt und berücksichtigen außerdem die Dauer der Betriebszugehörigkeit. Die Unterschiede zwischen der höchsten und der niedrigsten Abfindungssumme sind hier viel geringer als im ersten Fall, es gibt auch keine Mindestzeiten für die Werkszugehörigkeit. Dadurch erhalten z.B. auch Arbeitnehmer, die erst wenige Wo-

chen im Betrieb waren und die daher (Kündigungsschutzbestimmungen!) am ehesten von Entlassungen bedroht sind, eine Abfindung, deren Höhe mehr als die Hälfte des Betrags ausmacht, der in der entsprechenden Einkommensstufe überhaupt erreichbar war.

Die Zielsetzung, die Betroffenen für den Verlust des Arbeitsplatzes wenigstens einigermaßen gleich zu entschädigen, wurde in einem dritten Unternehmen noch weitergehend verwirklicht.

Die Abfindungssummen wurden hier nicht nach der Dauer der Betriebszugehörigkeit, sondern nach dem Lebensalter gestaffelt, außerdem nach dem bisherigen Einkommen, wobei jedoch nur zwei Gruppen (bis zu DM 2.000,- Monatsverdienst und darüber) unterschieden wurden. Im Ergebnis waren die Unterschiede in den Abfindungssummen recht gering, in den höchsten Altersstufen erhielten die Angehörigen beider Verdienstgruppen die gleichen Beträge; Arbeiter und Angestellte wurden gleich behandelt. Auf Initiative des Betriebsrats wurden in diesem Fall die Bezieher geringer Einkommen und die schwachen Arbeitsmarktgruppen, denen es aufgrund struktureller Benachteiligung und der Beschäftigungspolitik der Unternehmen kaum gelingt, längere Betriebszugehörigkeitszeiten zu erlangen, in der gegebenen Situation zumindest relativ privilegiert.

Auf dem Hintergrund der Selektionsmechanismen, die einen Personalabbau über „freiwillige“ Aufhebungsverträge kennzeichnen und dazu führen, daß von dieser Möglichkeit am ehesten die ohnehin strukturell Benachteiligten Gebrauch machen (müssen), scheint dieses Beispiel unterschiedlich orientierter und erfolgreicher Betriebsratspolitik bedeutsam.

b) Offene oder zustimmungspflichtige Aufhebungsverträge?

Trotz der von Dombois (1976) ausführlicher beschriebenen und analysierten Wirkung der eher verdeckten Selektionsmechanismen bei formal freiwilliger Aufgabe des Arbeitsplatzes waren die Unternehmen an einer möglichst präzisen Steuerung des Personalabbaus über Aufhebungsverträge interessiert. Für die Betriebsräte war es daher am schwierigsten, Betriebsvereinbarungen durchzusetzen, die jedem Betriebsangehörigen die Möglichkeit boten, einen Aufhebungsvertrag abzuschließen.

Bei den Betriebsräten gab es deutliche Unterschiede in der Einschätzung der Frage, inwieweit das Unternehmen bestimmte Kontingente an Aufhebungsverträgen für Betriebsteile und/oder Qualifikationsgruppen festsetzen oder in Einzelfällen – trotz weiterhin bestehender Notwendigkeit zum Personalabbau – die Zustimmung verweigern können sollte. Solche unterschiedlichen konkreten Zielvorstellungen verweisen auf verschiedene, zum Teil konfligierende Dimensionen der Vertretung von Arbeitnehmerinteressen. Nachdem Interessen der Lohnabhängigen insgesamt auf betrieblicher Ebene in der gegebenen Situation ohnehin nur bedingt wahrzunehmen sind, geht es hier vor allem darum, ob eher die Belange der Kollegen, die das Unternehmen verlassen wollen (bzw. müssen), oder diejenigen der Verbleibenden im Vordergrund stehen. Im ersten

Fall wird der Betriebsrat sich dafür einsetzen, daß jeder, der dies will, einen Aufhebungsvertrag abschließen kann, auch wenn sein Fortgang Nachteile für die Aufrechterhaltung der Produktion auf reduziertem Niveau mit sich bringt. Im zweiten Fall wird man dagegen eher zu Kompromissen mit dem betrieblichen Interesse an einer Personalstruktur, die eine möglichst reibungslose Fortsetzung der Produktion erlaubt, bereit sein.

In einem der untersuchten Fälle war der Betriebsrat mit dem zustimmungspflichtigen Aufhebungsvertrag einverstanden. In Übereinstimmung mit der entsprechenden Argumentation der Unternehmensleitung wollte der Betriebsrat damit erreichen, daß das Unternehmen die Krise möglichst rasch überwand und deshalb nicht solche Mitglieder mit einer Abfindungssumme hinauskomplimentierte, deren Einsatz im Produktionsprozeß für eine erfolgreiche Zukunft des Unternehmens als notwendig erachtet wurde. Verwiesen wurde hierbei auf entsprechende negative Erfahrungen bei anderen ähnlichen Aktionen, die zu einem Exodus gerade der fähigen, selbst in der allgemeinen Rezession auf dem Arbeitsmarkt noch gesuchten Arbeitskräfte geführt habe.

In zwei anderen Unternehmen machten sich dagegen die Betriebsräte für möglichst offene Aufhebungsverträge stark. Sie suchten damit insbesondere zu vermeiden, daß durch Zustimmungsverweigerung zu Aufhebungsverträgen bei Abgangswilligen sich der Druck auf Arbeitskräftegruppen mit geringen Wiederbeschäftigungschancen vergrößern würde, das Unternehmen zu verlassen. Hier wurde sehr deutlich gesehen, daß von der alternativ oder komplementär zu den Aufhebungsverträgen drohenden Massenentlassungen vor allem die ohnehin benachteiligten Produktionsarbeiter betroffen würden, für die es in der gegebenen Arbeitsmarktsituation kaum Chancen gegeben hätte, bald einen neuen Arbeitsplatz zu finden, und daß sich gerade diese Betriebszugehörigen (auch wegen der Unsicherheit über die dann zu erwartende Entschädigung) besonders stark zur Annahme eines Aufhebungsvertrages gezwungen seien. Der freiwillige Abgang von jüngeren, qualifizierten Arbeitskräften (die das Unternehmen u.U. lieber behalten wollte) konnte den Druck auf die wenig integrierten Randbelegschaften reduzieren.¹²

Uneingeschränkt offene Aufhebungsverträge wurden allerdings nur in einem der beiden Unternehmen durchgesetzt. Im anderen Fall bestand die Unternehmensleitung auf bestimmten Höchstquoten für einzelne Gruppen, innerhalb derer die Betriebsseite jedoch nicht auswählen konnte. In der konkreten Durchführung erreichte der Betriebsrat schließlich dann aber auch hier, daß die geplanten Kontingente zum Teil überschritten wurden.

In den beiden letzten Fällen hielt der Betriebsrat seine Position aufrecht, obwohl absehbar war, daß der nur sehr begrenzt gesteuerte Personalabgang Probleme im weiteren Arbeitskräfteeinsatz verursachte und z.B. zu erheblichen innerbetrieblichen Umbesetzungen führte. Hier stellten die Betriebsräte die Interessen derjenigen in den Vordergrund, die – im günstigsten Fall – das Risiko eines Arbeitsplatzwechsels, vielfach jedoch Arbeitslosigkeit oder – wie bei Ausländern – die Rückkehr in die Heimat auf sich nahmen. Auf dem Hintergrund der geringen Möglichkeiten, über die Unternehmenspolitik und den Arbeitskräfteeinsatz mitzubestimmen, wurde kein Anlaß gesehen, der Durchsetzung betrieblicher Selektionsinteressen weiter als ohnehin zu erwarten Vorschub zu leisten.

c) Zur Beratung der Belegschaftsmitglieder

Auf unterschiedliche Vorstellungen von Interessenvertretung können – neben der Art der ausgehandelten Konditionen – auch die Formen und Inhalte der Beratung der Betriebsangehörigen durch die Betriebsräte verweisen.

Weitgehend übereinstimmend ist die Sicht bei den Vorzeitpensionierungen. Vielfach hat man hier den Betroffenen zu- oder zumindest nicht abgeraten, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen, insbesondere wenn abschbar war, daß aufgrund von Leistungsminderungen die Arbeitsplatzanforderungen ohnehin nicht mehr bis zur Pensionsgrenze erfüllt werden konnten. Dies gilt insbesondere für die sogenannten „produktiven“ Arbeitskräfte; der Arbeitskräfteverschleiß hat hier noch immer solche Ausmaße, daß viele nicht bis zur regulären Altersgrenze auf ihrem Arbeitsplatz verbleiben können.

Bei der Vertretung dieser Position war den Betriebsräten zum Teil durchaus bewußt, daß durch Vorzeitpensionierungen

- die Notwendigkeit reduziert wird, geeignete Arbeitsplätze für ältere, leistungsgeminderte Arbeitnehmer bereitzustellen;
- der Druck sich reduziert, Arbeitsplätze in einer Weise zu gestalten, daß sie während des gesamten regulären Arbeitslebens ausgefüllt werden können, und schließlich
- dadurch in erheblichem Umfang Mittel aus der Rentenversicherung beansprucht werden, die letztlich die Arbeitnehmerschaft insgesamt aufzubringen hat.

Die vergleichsweise positive Einstellung der Betriebsräte gegenüber diesem Instrument erklärt sich wiederum aus ihrer widerspruchsvollen Situation: Betriebsräte haben keinen Einfluß auf die Gesamtverteilung der gesellschaftlichen Lasten und nur sehr geringe Möglichkeiten in ihrem eigentlichen Aktionsfeld, Arbeitskräfteeinsatz und Arbeitsplatzgestaltung unmittelbar zu verändern. Sie sehen sich daher gezwungen, solchen für die Betroffenen individuell und unmittelbar tragbaren Lösungen zuzustimmen, auch wenn sie deren weiterreichende negative Folgen erkennen.¹³

Ähnliches gilt auch für die allgemeinen Aufhebungsverträge. Über die Erläuterung der Konditionen hinaus wurde es im allgemeinen vermieden, zur Annahme eines Aufhebungsvertrages zuzuraten. Dies schließt nicht aus, daß es unter dem gegebenen Zeitdruck und in der Situation allgemeiner Verunsicherung der Betriebsangehörigen zum Teil nicht gelungen ist, die tatsächlichen Risiken einer Aufgabe des Arbeitsplatzes ausreichend zu verdeutlichen. Einerseits wird berichtet, daß Betriebsräte bei der überraschend großen Zahl von Abgangswilligen eher bremsend einwirken mußten, z.B. mit der Frage, ob dem Betreffenden ein

mit mindest 50 Beschäftigten Entlassungen durchgeführt, dagegen haben jeweils nur 4 % Aufhebungsverträge angeboten oder einen Sozialplan aufgestellt. Der Anteil der Unternehmen, die bei Arbeitsplatzverlust Entschädigungszahlungen leisteten, nahm deutlich mit der Unternehmensgröße zu. Auch unsere wenigen Einzelfalluntersuchungen im großen Bereich der eher klein- und mittelbetrieblich strukturierten Zuliefererindustrie im Kraftfahrzeugsektor zeigen, daß dort der entschädigungslose Arbeitsplatzverlust eher die Regel ist.¹⁵

(3) Schwierig zu beurteilen ist, ob zum Erreichen des Ziels, für den Verlust des Arbeitsplatzes wenigstens gewisse Entschädigungsleistungen auszuhandeln, der Weg über Aufhebungsverträge statt Massenentlassungen der richtige war. Offensichtlich hatten in der gegebenen Situation in den untersuchten Unternehmen das Management und die Betriebsräte aus verschiedenen Motiven ein Interesse daran, eine definitive Festlegung darüber zu vermeiden, ob der Personalabbau in der geplanten Größenordnung eine Betriebsänderung im Sinne des § 111 des Betriebsverfassungsgesetzes darstellt und damit einen Sozialplan durchsetzbar macht. Das Interesse der Unternehmensseite an dieser Vorgehensweise liegt auf der Hand (Kosten- und vor allem Zeitersparnis). Weniger eindeutig sind die Vorteile für die Arbeitnehmerseite; den Betriebsräten konnte es einerseits darum gehen, gewisse Autonomiespielräume zu erhalten, die durch formelle Entscheidungen auch für die Zukunft zugeschüttet werden und durch das im betrieblichen Interesse liegende rasche Verfahren verbesserte Konditionen auszuhandeln, zum anderen mag auf dem Hintergrund früherer entschädigungsloser Massenentlassungen die Furcht vor einem negativen Verfahrensausgang eine Rolle gespielt haben. Zumal nachträglich spricht vieles dafür, daß in den untersuchten Fällen Sozialpläne erzwingbar gewesen wären. Die Konditionen der Aufhebungsverträge müssen sich daher an den erwarteten Leistungen eines Sozialplanes messen lassen; wenn man davon absieht, daß es auch der Arbeitnehmerseite gewisse relative Vorteile bringt, wenn die zu Entlassenden nicht schematisch nach festzulegenden sozialen Kriterien ausgewählt werden müssen und innerhalb des gesteckten Rahmens der Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Betrieb frei gewählt werden kann, müßten – angesichts der Zeit- und Kostenvorteile des Aufhebungsvertrages-Verfahrens für das Unternehmen – die Leistungen sogar deutlich über denen eines Sozialplanes bei Massenentlassungen liegen. Manches spricht dafür, daß dies in den skizzierten Aktionen nur unzureichend durchgesetzt werden konnte, was sicherlich nicht zuletzt darauf zurückzuführen ist, daß die Betriebsräte sich meist unerwartet und unvorbereitet in eine Problemsituation gestellt sahen, für deren Bewältigung es kaum Erfahrungen, geschweige denn ausgearbeitete Konzeptionen gab.

(4) Sicherlich hat der gewählte Weg des Personalabbaus über Aufhebungsverträge mit dazu beigetragen, daß der „Anpassungsprozeß“ so rasch und nach

neuer Arbeitsplatz sicher sei, andererseits gibt es im nachhinein die Erfahrung, daß sich ein Teil der abgefundenen Arbeitnehmer aufgrund schlechterer Bedingungen am neuen Arbeitsplatz in anderen Betrieben oder gar aufgrund anhaltender Arbeitslosigkeit bei den Betriebsräten über Möglichkeiten der Wiedereinstellung informiert.

3. Möglichkeiten und Grenzen der Betriebsratspolitik

Nachdem die Krise in der Automobilindustrie zumindest vordergründig und vorläufig überwunden scheint, kann versucht werden, in aller Vorläufigkeit eine Art Bilanz der Betriebsratspolitik während der gegebenen Problemsituation zu ziehen und nach Zielen und weiterführenden Perspektiven der Vertretung von Arbeitnehmerinteressen zu fragen. Maßstab der Kritik soll hier nicht sein, was sich abstrakt als richtige Vertretung der Interessen der Lohnabhängigen definieren ließe, sondern es ist von den Möglichkeiten und Grenzen auszugehen, die der Betriebsratstätigkeit einmal gesetzt sind. Dies bedingt, daß es nicht darum gehen kann, spektakuläre und widerspruchsfreie Erfolge herauszustellen, vielmehr soll – in aller Kürze – auf einige eher im Detail liegende Probleme und Risiken, die vielfach auch den Betriebsräten selbst bewußt sind, hingewiesen werden.

(1) Die Betriebsratspolitik konnte in der skizzierten Situation generell nicht verhindern, daß die Hauptlast der Krisenüberwindung die Arbeitnehmerschaft insgesamt und auch die Belegschaften der jeweiligen Betriebe traf, sei es durch Arbeitsplatzverlust, sei es durch Einkommenseinbußen und Verschlechterung der Arbeitsbedingungen aufgrund von Umsetzungen, Kurzarbeit usw. Die Einschätzung der meisten Betriebsräte geht dahin, daß auch in Zukunft ihre Machtmittel und Einflußmöglichkeiten nicht ausreichen werden, ähnliche Situationen wie während der jüngsten Rezession grundsätzlich zu vermeiden.

(2) Betriebsratspolitik konnte in den untersuchten Großunternehmen der Automobilindustrie erreichen, daß der Arbeitsplatzverlust nicht ohne eine gewisse, wenn auch sicherlich nicht ausreichende Kompensation hingenommen würde. Es scheint gesichert, daß hier – wie voraussichtlich in einer Reihe von Großunternehmen anderer Wirtschaftszweige – auch künftig entschädigungsloser Personalabbau ähnlicher Größenordnung von Unternehmensseite nicht mehr durchsetzbar sein wird. Dies war in einem Teil der untersuchten Unternehmen früher und ist in vielen anderen Wirtschaftsbereichen, insbesondere in den kleineren und mittleren Unternehmen, auch heute keineswegs selbstverständlich. Nach den Ergebnissen einer repräsentativen Betriebserhebung¹⁴ hat während der Rezessionsjahre 1974/75 zwar rund die Hälfte der Unternehmen

außen hin reibungslos über die Bühne ging. In einigen Fällen zumindest wären die Unternehmen zu Massenentlassungen gezwungen gewesen, wenn ihnen die Betriebsräte die Kooperation bei der Durchführung von Aufhebungsverträgen verweigert hätten. Zweifellos wird bei Massenentlassungen die kollektive Betroffenheit deutlicher als beim individualisierten Ausscheiden über Aufhebungsverträge, damit ergäben sich bessere Anknüpfungspunkte für Strategien der Mobilisierung und Politisierung der Belegschaften. Eine unabdingbare zusätzliche Voraussetzung dafür ist, daß die Gewerkschaft solche Auseinandersetzungen, so sie sich im Zusammenhang mit Massenentlassungen ergeben, wo sie sie nicht vorbereitet hat, doch mindestens unterstützt und in ihr Gesamtkonzept einbezieht. Fehlt diese Voraussetzung, so manifestiert sich die Unzufriedenheit der Belegschaften entweder erst gar nicht oder die Mobilisierung, soweit sie auf betrieblicher Ebene dennoch stattfindet, bricht früher oder später zusammen – zumal unter den gegebenen Bedingungen einer schlechten Arbeitsmarktsituation. Daß auch hochentwickelte betriebliche Bewegungen ohne oder mit nur unzureichender Unterstützung durch die Organisation stagnieren oder scheitern, zeigen Beispiele der letzten Zeit.¹⁶

Da ein Interesse der Gewerkschaften an Konflikten und Arbeitskämpfen in den Jahren der Krise offenbar nicht vorlag, konnte ihnen auch nicht daran gelegen sein, daß Personalabbau, gegen den man nicht grundsätzlich vorgehen zu können glaubte, per Massenentlassung stattfand.

Damit gewinnt die Situation auch für die Betriebsräte eine bestimmte Struktur. Da nicht abzusehen war, wie eine durch Massenentlassungen induzierte betriebliche Mobilisierung in eine gewerkschaftliche Aktion hätte überführt werden können, reduziert sich die Frage nach der Opportunität von Aufhebungsverträgen oder von Massenentlassungen weitgehend auf die oben untersuchte, nämlich welche Formen den Belegschaften bessere materielle Leistungen bietet. Daß sich Personalabbau durch Aufhebungsverträge auch noch nahtlos in das Konzept der lautlosen Krisenbewältigung durch die Unternehmen einfügt, wird dann nicht mehr problematisiert. Die potentiell mobilisierende Dimension von Massenentlassungen wurde nicht nur durch betriebliche Strategien der Konfliktvermeidung, sondern auch durch die gewerkschaftlichen Grundentscheidungen weitgehend aufgehoben.

Gerade deshalb scheint es wenig sinnvoll, Personalabbau mit Hilfe von Abfindungen als Massenentlassungen zu bezeichnen. Auch wenn sich das bezogen auf die von den Unternehmen erreichten Effekte durchaus rechtfertigen lässt, verdeckt man so zum Teil Ursachen und Wirkungen der „Individualisierung“,¹⁷ deren Mechanismen und Konsequenzen es gerade aufzudecken und zu analysieren gilt, wie es Dombois dann auch – mit Schlußfolgerungen, die wir weitgehend teilen – tut. Die Individualisierung der Konfliktbewältigung begann nämlich gera-

de damit, daß Massenentlassungen – in nun einmal definierten und auch von den Betriebsangehörigen so verstandenen Sinn – vermieden worden sind.

(5) Mit der besonderen Form des Personalabbaus über Aufhebungsverträge hängt auch die mehr oder weniger weitgehende Durchsetzung von betrieblichen Selektionsinteressen zusammen. Abgesehen von gezielten Pressionen, die die Betriebsräte sicherlich nur zum Teil verhindern können und die nach unseren empirischen Untersuchungen nicht überall die Rolle spielten, die Dombois ihnen zumißt, hängt es vor allem mit der kurzfristig nicht veränderbaren objektiven Situation bestimmter Belegschaftsgruppen zusammen, wenn das Sozialprofil der aus den Unternehmen Ausgeschiedenen weitgehend den betrieblichen Selektionsinteressen entspricht und im übrigen auch weitgehend die Konturen hat, die bei formellen Massenentlassungen zu erwarten gewesen wären. Es ist zwar einerseits wichtig festzustellen, andererseits jedoch kaum der Betriebsratspolitik anzulasten, daß auch von dieser Form des Personalabbaus in erster Linie die bekannten Gruppen mit geringen Arbeitsmarktchancen (Ausländer, Frauen) betroffen werden, die damit objektiv die Funktion von Konjunkturpuffern übernehmen. Immerhin hat diese Form des Personalabbaus auch (wenn auch in geringerer Zahl) zum Abgang von Arbeitskräften mit besseren Arbeitsmarktchancen (jüngeren, ausgebildeten) geführt und damit strukturell Benachteiligten zumindest vorläufig den Arbeitsplatz gesichert.

(6) Betrachtet man die Aufhebungsvertragsaktionen im einzelnen, so ist es der Betriebsratspolitik sicherlich nur partiell gelungen, eine zusätzliche Benachteiligung ohnehin schwacher Arbeitsmarktgruppen zu verhindern. Zustimmungsvorbehalte im Einzelfall und die Art der Bestimmung der Abfindungssummen führten zum Teil dazu, daß das vermeintliche Interesse der verbleibenden Betriebsangehörigen denjenigen der vom Arbeitsplatzverlust Betroffenen vorangestellt wurde. Andere Beispiele verweisen darauf, daß eine bewußte Betriebsratspolitik solches u.U. vermeiden kann – wobei wir hier die Frage nach der Rolle bestimmter Rahmenbedingungen, wie Organisationsgrad der Belegschaft, Grad ihrer Kampferfahrung, Qualifikationsstruktur und spezifische regionale Arbeitsmarktsituation, leider vernachlässigen müssen.

Insgesamt zeigen sich – trotz unbestreitbarer Unzulänglichkeiten – in der Betriebsratspolitik während der Krise in den Großunternehmen der Automobilindustrie durchaus Ansatzpunkte für eine konsistente Vertretung von Arbeitnehmerinteressen, wie sie unter den restriktiven Handlungsbedingungen von Betriebsräten entwickelt und durchgeführt werden kann. Ausgehend von einer kritischen Aufarbeitung der Erfahrungen während dieser bisher einmaligen Situation, wird von Betriebsräten weiterhin versucht, Spielräume für eine Verbesserung der Position der Beschäftigten auszumachen und konsequent zu nutzen. Beispiele sind:

- Die einigen Unternehmensleitungen im Gegenzug zur Zustimmung zu Mehrarbeit abgehandelte Zusicherung, daß Kurzarbeit und betriebsbedingte Entlassungen für Zeiträume von einigen Monaten nach den letzten gefahrenen Sonderschicht ausgeschlossen sind.
- Der über die Vertretung der Interessen der eigenen Belegschaften hinausweisende Versuch, die Zustimmung zu Mehrarbeit unter dem Hinweis auf die herrschende Arbeitslosigkeit zu verweigern, was allerdings bisher – wegen des absehbaren Ausgangs eines angelaufenen Einigungsstellenverfahrens und zum Teil auch wegen der ambivalenten Haltung der Betriebsangehörigen zu Sonderschichten (Mehrverdienst)¹⁸ – nicht durchsetzbar war.
- Die ebenfalls bisher noch nicht eingelöste Forderung nach Einrichtung eines unternehmenseigenen Kurzarbeiterfonds, aus dem gegebenenfalls den Betroffenen die Differenz zwischen Kurzarbeitergeld und Normaleinkommen zu zahlen wäre; diese Forderung ist weiterhin Gegenstand von Verhandlungen zwischen Betriebsräten und Unternehmensleitungen.

Diese Versuche reflektieren die skeptische Einschätzung der meisten Betriebsräte hinsichtlich der Erwartung, daß durch eine weitsichtigere Unternehmenspolitik und eine langfristigere und bessere Personalplanung in Zukunft Krisensituationen wie in den Jahren 1974/75 vermieden werden könnten. Diese Art von Betriebsratspolitik setzt darauf, Bedingungen zu schaffen, die eine Beeinträchtigung der Interessen der abhängig Arbeitenden für die Kapitalseite möglichst teuer machen.

Erfolgsvoraussetzung für eine solche Politik ist die Unterstützung durch die Belegschaften sowie die Bereitschaft anderer Instanzen der Arbeitnehmervertretung, wie Vertrauensleute und Gewerkschaften, ggf. einzuspringen. Rasche und spektakuläre Erfolge sind unter den gegebenen Bedingungen zwar kaum zu erwarten; durch konsequentes Durchhalten solcher Konzeptionen ist jedoch vermutlich mehr zu erreichen als durch eine unvermittelt auf theoretisch als richtig bestimmten Positionen beharrende Politik, solange diese keine Basis in den Betrieben findet. Eine derartige Basis lässt sich eher durch Aktivitäten gewinnen, die einerseits in ein Konzept konsequenter Vertretung von Arbeitnehmerinteressen eingebettet sind, andererseits an legitime Erwartungen der Arbeitenden anknüpfen und möglichst vielen konkret nützen, als durch das Insistieren auf nicht vermittelbare Erkenntnisse über die objektiven Interessen der Lohnabhängigen. Dabei gilt es natürlich auch, Bewußtsein und Erwartungen weiterzuentwickeln.

Es liegt auf der Hand, daß eine solche Politik letztlich scheitern muß, wenn sie generell auf der Betriebsebene isoliert bleibt oder gar nur in einigen wenigen Großunternehmen eines in mancher Hinsicht privilegierten und atypischen Indu-

striezweigs relevant wird. Hier liegt ein wichtiges Aufgabenfeld für die Gewerkschaften. In der Krisensituation 1974/75 hat sich gezeigt, daß die Betriebsräte bei ihren Organisationen zwar in Einzelfragen Beratung und Unterstützung fanden, daß jedoch offensichtlich Strategien und Konzepte für eine Politik in der Krise, für das Verhalten in Situationen, in denen Personalabbau in erheblicher Größenordnung anstand, fehlten. Die Entwicklung solcher Strategien und Konzeptionen auf gewerkschaftlicher Ebene scheint umso mehr erforderlich, als mit ähnlichen Krisensituationen auch in Zukunft zu rechnen ist und einiges für die These spricht, daß sich in der jüngsten Rezession beobachtbare Tendenzen noch verstärken werden, die sich als ein Verschieben von Krisenlasten – z.B. von Großunternehmen auf kleinere und mittlere und deren Arbeitnehmer – bezeichnen lassen.¹⁹

- 1 Der „Betriebsansatz“ wird in verschiedenen Arbeiten des Instituts für Sozialwissenschaftliche Forschung ausgeführt; detailliert zuerst in Altmann, Bechtle 1971. Der neuere Stand der Konzeption wird entwickelt in Altmann u.a. 1974.
- 2 Die empirische Basis bilden Untersuchungen, die im Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V. München im Rahmen eines Forschungsprogramms über betriebs- und sozialpolitische Aspekte und Probleme betrieblicher Personalplanung durchgeführt wurden. Innerhalb dieses Projekts wurden seit 1975 unter anderem die Unternehmens- und die Betriebsratspolitik in der Absatzkrise analysiert; einbezogen waren dabei fünf der großen Automobilhersteller in der Bundesrepublik sowie einige kleinere Unternehmen aus der Zuliefererindustrie. Die Ergebnisse finden sich bei Schultz-Wild 1978a.
- 3 Vgl. Projektgruppe Gewerkschaftsforschung 1976; dort wird die betriebliche Interessenvertretung als „komplementärer Regelungsmechanismus“ zur Tarifautonomie gefaßt, vgl. S. 89 ff.
- 4 Exemplarischen Charakter tragen die Auseinandersetzungen um die Betriebsratswahlen 1975, bei denen die überfällige Ablösung „altbewährter“ Betriebsratsspitzen auch gegen die Organisation durchgesetzt werden mußte. Vgl. dazu z.B. die Darstellungen in Jacobi u.a. 1975, S. 47 ff.
- 5 Hierauf ist hier nicht einzugehen; einige Evidenz hierfür liefert z.B. die Studie von Bergmann u.a. 1975.
- 6 Näheres zum Verhältnis des Betriebsrats zur Belegschaft sowie zur Unternehmensleitung und zur Gewerkschaft vgl. Projektgruppe Gewerkschaftsforschung 1976, S. 89 ff. Dort wird die These vertreten, daß das im Betriebsverfassungsgesetz verankerte Repräsentationsprinzip, das der Belegschaft unmittelbaren Einfluß auf die Betriebspolitik versagt, nur zum Teil das tendenziell entfremdete Verhältnis des Betriebsrats zur Belegschaft erklärt.
- 7 Bedingungen und Folgen einer „Stabilisierungspolitik“ wurden, insbesondere hinsichtlich des Arbeitsmarktes, in einem weiteren Beitrag aus der Arbeitsgruppe des ISF analysiert (Mendius, Sengenberger 1976).
- 8 In Einzelfällen zeigte sich, daß die Betriebsräte die Zeichen für den Abschrückgang eher erkannt hatten als die entsprechenden Unternehmensleitungen, obwohl letztere sicher über die besseren Informationsmöglichkeiten verfügten. Aufgrund der bestehenden Entscheidungsstrukturen konnten jedoch unternehmerische FehlDispositionen nicht verhindert werden. Im übrigen gehen wir wie Dombois (1976) davon aus, daß die

Folgen der Krise für die Branche insgesamt nicht durch besseres Management hätten vermieden werden können.

9 Vgl. zum Begriff: Projektgruppe Gewerkschaftsforschung 1976, S.1.

10 Die konjunkturbedingte Produktionsdrosselung trifft natürlich verschiedene Bereiche und Einkommenskategorien von Arbeitsplätzen unterschiedlich. Zu allererst und vorwiegend werden Arbeitsplätze in der sogenannten „direkten Produktion“ eingespart, die überwiegend mit Un- und Angelernten besetzt sind. Erreicht der Abbau jedoch ein größeres Ausmaß, wie es in den untersuchten Unternehmen während der Rezession 1974/75 der Fall war, werden eben auch Arbeitsplätze von Zeitlöhnnern aus der Produktion und aus den „indirekt produktiven“ Bereichen sowie solche von Angestellten aus der Produktion und aus der Verwaltung betroffen. Wird ein Wiederaufschwung erwartet, so gibt es zwar in mittel- und längerfristiger Perspektive betriebliche Interessen, solche Fachkräfte zu halten; kruzifristig geht es jedoch um eine Senkung der Lohn- und Gehaltskosten. Umsetzungen nach dem Kaskadenprinzip (Meister auf Vorarbeiterposten, Vor-/Facharbeiter auf Angelernten-Arbeitsplätze an Maschinen bzw. am Band usw.) sind zwar möglich, bringen jedoch – aufgrund bestehender tarifvertraglicher oder in Betriebsvereinbarungen festgelegter Lohngarantieregelungen – für das Unternehmen unmittelbar keine entsprechenden Kostenentlastungen. Im übrigen wurden im Zusammenhang mit dem Personalabbau und den dadurch mitverursachten Umsetzungsaktionen auf Initiative der Betriebsräte die Lohngarantierfristen durch Betriebsvereinbarungen auf bis zu zwei Jahre verlängert; zum Teil sind solche Regelungen inzwischen auch tarifvertraglich abgesichert. Leider kann hier nicht näher auf die Umsetzungsproblematik eingegangen werden.

11 Gleicher finanzieller Anreiz (auf das Einkommen bezogen) bedeutet allerdings nicht, daß das Angebot eines vorzeitigen Übergangs in den Ruhestand für alle Beschäftigtengruppen gleich „attraktiv“ war. So haben beispielsweise in einem der untersuchten Fälle die Gehaltsempfänger deutlich zögernder und insgesamt (anteilmäßig) in geringerem Umfang als die Lohnempfänger von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, obwohl bei ihnen die in Frage kommenden Altersgruppen relativ stärker besetzt waren. Hierin spiegeln sich sicherlich Unterschiede in der Gefährdung des Arbeitsplatzes (Kündigungsregelungen, Gefahr der Versetzung auf einen unterwertigen Arbeitsplatz) in den Arbeitsbedingungen (Arbeitskraftverschleiß, relativer Wert eines vorzeitigen Ruhestands) sowie in der Hinnahme des zum Teil vorübergehend notwendigen Arbeitslosenstatus. Quantitativ sind zumeist nur relativ kleine Anteile des Personalabbaus über diese Form erfolgt, die eine personalpolitisch erwünschte Verjüngung der Belegschaft unter Umgehung der besonderen Kündigungsschutzregelungen für ältere Arbeitnehmer erlaubt.

12 Im Hinblick auf die Vertretung von Arbeitnehmerinteressen insgesamt darf allerdings nicht überschauen werden, daß durch solche Vorgänge auf dem äußeren Arbeitsmarkt eine Art Verdrängungswettbewerb zuungunsten „marginaler Erwerbspersonen“ ausgelöst werden kann, so daß der Arbeitsplatzverlust letztlich doch die strukturell benachteiligten Gruppen trifft (vgl. Schmid, Freiburghaus 1976, S. 28 ff.).

13 Auch auf diesem Feld gibt es bislang charakteristischerweise keine Interventionen der Gewerkschaften, die an der Verhinderung derartiger Verlagerungs- und letztlich Umverteilungsprozesse ein originäres Interesse haben müßten.

14 Diese Daten stammen aus der sog. „Betriebsberhebung 1975“, die das ISF zusammen mit Sozialforschung Brög, München im Rahmen des Forschungsprogramms Personalplanung im Spätherbst 1975 bei knapp 2.000 Unternehmen fast aller Wirtschaftszweige durchgeführt hat. Ergebnisse sind veröffentlicht (vgl. Schultz-Wild, v. Behr 1976; SCHULTZ-WILD, SENGENBERGER; MAASE, MENDIUS in diesem Band. Eingehend ausgebreitet ist das Material bei Lutz u.a. 1977, Lutz u.a. 1979).

15 Offen ist derzeit, inwieweit die Betriebsvereinbarungen in Großunternehmen über Entschädigungen bei Arbeitsplatzverlust eine Art Schrittmacherfunktion für entsprechende tarifvertragliche oder andere kollektivrechtliche Regelungen haben werden.

- 16 Vgl. dazu die Berichte über den Kampf um die Arbeitsplätze bei DEMAG Kalldorf und Erwitter Zementwerk, z.B. bei Jacobi u.a. 1975, S. 18 ff.
- 17 Der von Dombois (1976) verwendete Begriff der Individualisierung bezieht sich in erster Linie auf den Selektionsmechanismus und die subjektive Deutung durch die Betroffenen und darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß die „Problembewältigung“ nur auf dem Hintergrund kollektiver Regelungen auf betrieblicher (Betriebsvereinbarungen) und gesamtgesellschaftlicher (Arbeitslosen-, Rentenversicherung etc.) Ebene funktionierte.
- 18 In diesem Zusammenhang darf nicht vergessen werden, daß während langer Perioden der Vollbeschäftigung Überstunden und Sonderschichten eher die Regel als die Ausnahme waren und daher der entsprechende Verdienst mehr oder weniger zum Normaleinkommen gehörte. Einkommensverluste durch Kurzarbeit und die jüngsten Lohnabschlüsse taten ein übriges, um Mehrarbeit als notwendige oder willkommene Möglichkeit zur Einkommenserhöhung bzw. -stabilisierung erscheinen zu lassen.
- 19 Entsprechendes gilt auch für internationale Verlagerungsbewegungen zwischen einzelnen Betrieben multinationaler Konzerne sowie für den Verdrängungswettbewerb ganzer nationaler Industrien. Aber auch die internationale Gewerkschaftsbewegung ist derzeit noch weit davon entfernt, diese Probleme adäquat zu erfassen, geschweige denn in den Griff zu bekommen. Das zeigten exemplarisch Ablauf und Resultate der europäischen Automobilkonferenz des internationalen Metallarbeiterbundes: Fast jedem Aufruf eines Diskussionsredners eines der Länder zur internationalen Solidarität folgte der Nachsatz, daß auf die besondere Lage der nationalen Industrie Rücksicht zu nehmen sei und man die inländischen Arbeitsplätze vor der ausländischen Konkurrenz schützen müsse. Vgl. Protokolle der Europäischen IMB-Automobilkonferenz von 10.–13. Mai 1976 in München.

*V. Wolfgang Scholl**

Personalplanung und Mitbestimmung im Betrieb

Gliederung:

1. Personalplanung im Betriebsverfassungsgesetz
2. Die Struktur von Instrumenten des Interessenausgleichs
3. Historisch-gesellschaftliche Bedingungen der Entwicklung von Instrumenten des Interessenausgleichs
4. Die Befriedigung von Arbeitnehmerinteressen durch Personalplanung und Mitbestimmung
5. Möglichkeiten und Grenzen des Interessenausgleichs im Bereich von Personalplanung und Mitbestimmung
6. Zur Diskussion in der Arbeitsgruppe „Personalplanung und Mitbestimmung“

1. Personalplanung im Betriebsverfassungsgesetz

§ 92 des Betriebsverfassungsgesetzes (Betr VG) hat die Personalplanung als einzigen Bestandteil der Unternehmensplanung besonders hervorgehoben und den Betriebsräten Informations- und Beratungsrechte eröffnet. Gibt es einen besonderen inhaltlichen Zusammenhang zwischen Personalplanung und Arbeitnehmerinteressen, der eine Mitwirkung besonders herausfordert?

Die Antwort ist „ja“ und „nein“

Ja → Im Bereich des Personalwesens und – im Blick auf bevorstehende Maßnahmen – im Bereich der Personalplanung lässt sich am besten erkennen, wie Arbeitnehmer von der gesamten Unternehmenspolitik in ihren Interessen betroffen sind.

* Der Autor ist wissenschaftlicher Assistent am Institut für Organisation (Lehrstuhl Prof. Kirsch) der Universität München. Fragen der Partizipation und Probleme der Personalplanung in der Rezession gehören zu seinem Arbeitsbereich. Die Punkte 1.–5. des vorliegenden Beitrags sind die überarbeitete Version des Einführungspapiers für eine Arbeitsgruppe zu diesem Thema auf dem Symposium „Personalplanung unter veränderten Wachstumsbedingungen“ 1978. Unter 6. werden die Ergebnisse dieser Diskussion vom Autor resumiert.

Nein → Absatzstrategien, Produktionspläne, Anlagenausstattung und Finanzkraft eines Unternehmens berühren die Arbeitnehmerinteressen letztlich mindestens genauso stark, wie die dadurch in ihren Gestaltungsmöglichkeiten vorbestimmte und eingeschränkte Personalplanung.

An einem guten Personalbedarfs- und Personalbedarfsdeckungsplan läßt sich erkennen, wieviele und u.U. sogar welche Arbeitnehmer umgesetzt, umgruppiert, entlassen oder eingestellt werden sollen. Im Rahmen der Personalentwicklungsplanung wird über Qualifizierungsmöglichkeiten und Umlernmöglichkeiten beraten und entschieden; im Rahmen der Personaleinsatzplanung geht es darum, wer welchen Anforderungen am Arbeitsplatz genügen muß und was er dafür an Lohn und Gehalt bekommt, wobei ein Gesamtüberblick u.U. besser aus dem Personalkostenplan zu gewinnen ist.

Inwieweit die Arbeitnehmerinteressen der Arbeitsplatz- oder Beschäftigungssicherheit, Entlohnungshöhe und des Schutzes vor Abgruppierung, der Kontaktmöglichkeiten, Fortbildungs- und Aufstiegsmöglichkeiten tangiert werden, wird also im Rahmen der Personalplanung klar erkennbar.

Lediglich die Qualität der zu erwartenden Arbeitsbedingungen ließe sich besser aus einem Investitionsplan erkennen, sofern sie überhaupt zum Gegenstand einer vorausschauenden Planung gemacht wird. Im Zusammenhang mit dem Personaleinsatz wird jedoch gerade auch durch eine ausgebauten Personalplanung eine größere Transparenz der zukünftigen Arbeitsbedingungen erwartet (Sozialpolitische Gesprächsrunde 1972). Im Rahmen der Personalplanung ist also besonders gut erkennbar, wo und wie Arbeitnehmerinteressen von der zukünftigen Unternehmensentwicklung berührt werden. Es ist daher verständlich, daß beim Übergang von einer reaktiven zu einer antizipativen Vertretung von Arbeitnehmerinteressen die Personalplanung ins Zentrum der Aufmerksamkeit rückt.

Auf der anderen Seite ist klar, daß alle betrieblichen Maßnahmen in hohem Grade in einem sachlogischen Zusammenhang stehen. Strategische Planung, Produktentwicklung und Absatzplanung, sowie Finanz- und Investitionsplanung determinieren die Personalplanung weitgehend, so daß der Spielraum der Personalplanung durch diese anderen Planungen stark eingeschränkt wird (vgl. POSTH). Die besondere Hervorhebung der Personalplanung in § 92 BetrVG ist deshalb nur zum Teil daher verständlich, daß die Betroffenheit von Arbeitnehmerinteressen in diesem Teil der Unternehmensplanung besonders erkennbar ist.

Auch bei einer politischen Betrachtungsweise bleibt die Hervorhebung der Personalplanung erklärmgsbedürftig. Historisch gesehen ist die Konzentration der Arbeitnehmerrechte im Personalbereich sicher als Kompromiß in einem lan-

gen Machtkampf anzusehen, der dem „Faktor Kapital“ ein besonderes Interesse an wirtschaftlichen Angelegenheiten, dem „Faktor Arbeit“ an personellen Angelegenheiten und beiden entsprechende Verfügungsrechte zuspricht. Das ist nicht nur an den starken Vetorechten im Bereich der personellen Einzelmaßnahmen abzulesen, sondern auch am Montanmitbestimmungsgesetz. Während für die Aufsichtsratsmandate das Prinzip der Gleichheit von „Kapital“ und „Arbeit“ konkretisiert ist, wird der Bereich der Personal- und Sozialangelegenheiten durch die Institution des Arbeitsdirektors in den besonderen Verfügungs bereich der Arbeitnehmerseite einbezogen. Alle anderen Vorstandsbereiche stehen de facto der Kapitalseite nahe¹, eine Lösung, die der Intention des Gesetzgebers von 1951 und 1956 vielleicht nicht einmal widerspricht. Doch auch eine Betrachtung historischer Machtentwicklungen kann lediglich das kodifizierte Gewicht der Kräfte erklären, nicht jedoch die inhaltlichen Grundlinien des jeweiligen Kompromisses. Diese inhaltlichen Grundlinien der Machtteilung im Gesetz zur Montanmitbestimmung und in den Betriebsverfassungsgesetzen von 1952 und 1972 lassen sich am besten in der dargelegten Weise verstehen: Im Bereich personeller Entscheidungen ist die Betroffenheit von Arbeitnehmerinteressen besonders gut erkennbar. Unter dem Gesichtspunkt der Durchsetzbarkeit lässt sich hinzufügen, daß diese Rechte wegen der besseren Erkennbarkeit der Betroffenheit von Arbeitnehmerinteressen von Arbeitnehmervertretern auch besser genutzt werden können; sie sind hier eher Experten als bei anderen unternehmenspolitischen Entscheidungsbereichen. Die legale Macht der Arbeitnehmerseite, kodifiziert in den Mitbestimmungsgesetzen, kommt aufgrund ihrer Expertenmacht im Bereich personeller Entscheidungen eher zum Tragen.²

Voll verständlich wird die Hervorhebung der Personalplanung in § 92 BetrVG erst unter dem Aspekt des Interessenausgleichs. Personalplanung eignet sich offensichtlich nicht nur zur Erkenntnis der Betroffenheit von Arbeitnehmerinteressen, sondern auch als Instrument des Ausgleichs von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen. Diese Erwartung wurde explizit im zeitlichen Zusammenhang mit dem Entwurf des Betriebsverfassungsgesetzes 1972 im Juli 1971 von der Sozialpolitischen Gesprächsrunde beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung formuliert.³ „Im Spannungsfeld der unternehmerischen Aufgaben und der Leistungsanforderungen einerseits und den Interessen und Bedürfnissen der Arbeitnehmer andererseits soll die betriebliche Personalplanung eine optimale Entfaltung und Motivation der Arbeitnehmer ermöglichen. . . .“ „Verbesserte Informations- und Reaktionsmöglichkeiten auf beiden Seiten dienen der Verminderung von Spannungen und der Überwindung auftretender Konflikte, zum Beispiel bei der Einführung technischer Neuerungen. So werden einerseits in einer immer komplizierter werdenden Arbeitswelt unternehmerische Entscheidungen besser verständlich, wie andererseits auch

gute Ansatzpunkte für eine Berücksichtigung der Wünsche der Beschäftigten geschaffen werden....“

„Die Unternehmen müssen die personalwirtschaftlich relevanten Teilbereiche entsprechend der möglichen unternehmerischen und sozialen Auswirkungen und Erfordernissen im Interesse einer Vermeidung von Wachstumsschwierigkeiten und sozialen Härten analysieren und Personaldetailpläne entwickeln.“ (Sozialpolitische Gesprächsrunde 1972)

In diese hier formulierten Erwartungen gingen natürlich bestimmte Erfahrungen ein, auf die noch einzugehen sein wird. Als Fazit der einführenden Be trachtungen zu Personalplanung und Mitbestimmung lässt sich jedenfalls fest halten:

Erst wenn man Personalplanung als Instrument der Unternehmensführung betrachtet, mit dem Arbeitnehmerinteressen nicht nur besser erkennbar, sondern auch besser durchsetzbar werden, weil von ihr bessere Möglichkeiten zum Interessenausgleich erwartet werden, lässt sich die Einbeziehung der Personalplanung in das Betriebsverfassungsgesetz 1972 richtig verstehen. Aus der Tatsache, daß die Personalplanung die einzige im Betriebsverfassungsgesetz angesprochene Teilplanung ist, geht implizit auch hervor, daß bei den anderen Teilplanungen diese Möglichkeit des Interessenausgleichs nicht oder nicht im gleichen Maße als gegeben angesehen wird.

Diese Aussage wirft mehrere Fragen auf:

- Wie sieht die generelle Struktur solcher Instrumente des Interessenausgleichs aus?
- Welches sind die historisch-gesellschaftlichen Entwicklungsbedingungen für solche Instrumente?
- Was leistet das Instrument der Personalplanung tatsächlich für die Wahrnehmung von Arbeitnehmerinteressen und für den Interessenausgleich?
- Welche Verbesserungsmöglichkeiten gibt es noch auf dem Gebiet von Personalplanung und Mitbestimmung und wo liegen die Grenzen?
- Welche Möglichkeiten gibt es, diese Grenzen für einen Interessenausgleich und eine stärkere Berücksichtigung von Arbeitnehmerinteressen durch andere Instrumente als die Personalplanung weiter hinauszuschieben?

Diese Fragen sollen im folgenden nacheinander aufgegriffen werden.

2. Die Struktur von Instrumenten des Interessenausgleichs

Personalplanung wird als Instrument des Interessenausgleichs bzw. der Entschärfung von Interessengegensätzen angesehen. Wird z.B. aufgrund eines starken Rückgangs der unternehmensbezogenen Nachfrage ein Personalabbau notwendig, dann wurde das früher nach dem Prinzip „heuern und feuern“ durch Entlassungen getan. Durch Personalplanung lassen sich verschiedene Maßnahmen wie Einstellungsstopp, vorzeitige Pensionierung, kurzfristige Überdeckung usw. so kombinieren, daß Personalabbau ohne Entlassungen durchgeführt werden kann. Wenn es sich um einen produktbezogenen Nachfragerückgang handelt, dann eröffnet die Personalplanung auch Möglichkeiten der gezielten Umsetzung in neue oder besser ausgelastete Produktionsbereiche, eventuell verbunden mit innerbetrieblichen Umschulungs- oder Weiterbildungsmaßnahmen. Die Beschäftigungssicherheit ist damit gewährleistet, Abgruppierungen können durch entsprechenden Einsatz eventuell vermieden werden und Qualifizierungsmöglichkeiten werden angeboten. Dies kann alles geschehen, ohne notwendigerweise höhere Personalkosten zu verursachen als durch häufigere Entlassungen und Neueinstellungen. Langfristig nicht zu unterschätzen ist auch das durch „sanftere“ Personalmaßnahmen im Rahmen der Personalplanung zu erzielende positive Arbeitsmarkttimage des Unternehmens für die Gewinnung und Erhaltung leistungsfähiger und knapper Arbeitskräfte.

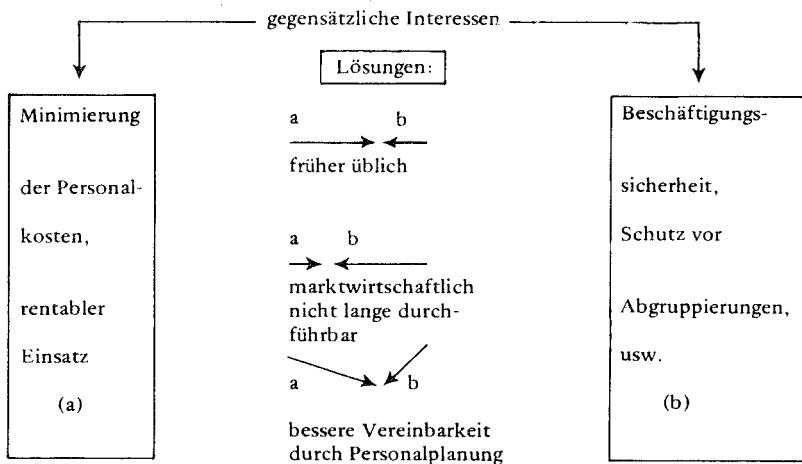
Zu beachten ist, daß es bei dieser Betrachtung nur um die Arbeitnehmer im Unternehmen geht. Ein Einstellungsstop ist z.B. günstig für die Beschäftigungssicherung der Beschäftigten im Unternehmen, schlecht aber für diejenigen, die keinen Arbeitsplatz haben. Kurzarbeit erhält zwar Arbeitsplätze im Unternehmen, erhöht aber letztlich die notwendigen Sozialversicherungsbeiträge für alle. Es geht hier zunächst also nur um den *innerbetrieblichen* Interessenausgleich (vgl. jedoch S. 256 f.).

Die Struktur eines solchen Interessenausgleichs lässt sich durch folgende Zeichnung verdeutlichen (s. Seite 248).

Für die gegensätzlichen Interessen der Arbeitgeber (a) und Arbeitnehmer (b) sind in der Mitte drei Lösungen angeführt. Die Länge der Pfeile kennzeichnet dabei das Ausmaß, in dem die Interessenbündel (a) und (b) befriedigt werden können. Früher ging jeder Versuch zur Senkung der Personalkosten zu Lasten der Beschäftigungssicherheit, des Lohnniveaus, usw. und umgekehrt, wobei aufgrund des marktwirtschaftlichen Rentabilitätszwangs (Senkung der Personalkosten bei der Konkurrenz auf das jeweils durchsetzbare Minimum) das Prinzip der Minimierung der Personalkosten dominierte. Die zweite Lösung war und ist in einer Marktwirtschaft (z.B. auch in Jugoslawien) nicht durchführbar. Durch Personalplanung lassen sich die entgegenstehenden Interessen

nun etwas besser vereinbaren, nicht jede stärkere Befriedigung des einen Interessenbündels geht zu Lasten der anderen. Bei der dritten eingezeichneten Lösung ist Pfeil a genauso lang wie bei der ersten, dagegen ist Pfeil b deutlich länger.

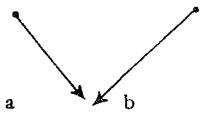
Lösungen von Interessenkonflikten, bei denen die Durchsetzung der einen Interessen nicht voll zu Lasten anderer Interessen gehen, können als „produktive“ Konfliktlösungen bezeichnet werden (Blake u.a. 1964; Esser 1975, S. 121 ff.). Sie setzen immer neue Erkenntnisse voraus über besondere Wege, Methoden, Modelle oder Instrumente. Personalplanung ist nach dieser Auffassung ein Instrument oder besser ein Instrumentenkasten zur produktiven Konfliktlösung. Einen solchen Instrumentenkasten zu entwickeln und die darin enthaltenen Instrumente zu verfeinern ist eine innovatorische Leistung. Wie alle Innovationen breitete sich Personalplanung im Laufe der Zeit bei den Unternehmen aus. Sicher hat § 92 BetrVG die besondere Aufmerksamkeit von Wissenschaft und Praxis auf die Personalplanung gelenkt, weitere Aktivitäten der Forschung und Entwicklung ausgelöst und durch beides die Verbreitung noch beschleunigt.⁴



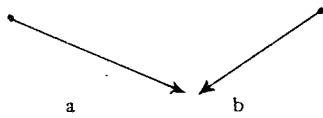
Die Anwendung der Personalplanung in verschiedenen Unternehmen bringt natürlich einen unterschiedlichen Gebrauch dieses Instrumentenkastens mit sich. Die wichtigsten Unterschiede lassen sich in zwei Richtungen charakterisieren. Zum einen hängt die Art der Interessenabklärung und Interessendurchsetzung von der Macht und den Einstellungen der beteiligten Parteien ab. Die Einstellungen sind dabei meist nicht unabhängig von der Machtverteilung; die-

se hat – neben anderen Faktoren – oft einen beträchtlichen Einfluß auf die Einstellungen.

Bildlich lässt sich der Einfluß von Machtverteilung und Einstellungen wie folgt charakterisieren:



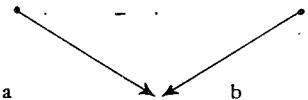
geringe Macht der Arbeitnehmer und ihrer Vertreter, Rentabilitäts-erwägungen dominierend



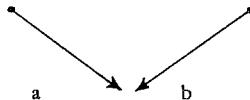
Machtgleichgewicht zwischen Management und Arbeitnehmer-vertretern sowie hohe Wertigkeit der Arbeitnehmerinteressen

Zum anderen ist jedoch zur Lösung anstehender Probleme der Erkenntnisstand der Beteiligten, Management und Arbeitnehmervertreter, von großer Bedeutung, besonders dann, wenn es gilt, Wege und Möglichkeiten zu finden, entgegenstehende Interessen stärker vereinbar zu machen. Diese inhaltliche Problemlösungskapazität ist bei der Betrachtung von konfliktierenden Interessen häufig unbeachtet geblieben, obwohl gerade hierin die größte Chance der Befriedigung von Arbeitnehmerinteressen durch Mitbestimmung bzw. generell der Befriedigung konfliktierenden Interessen liegt. Der Instrumentenkasten „Personalplanung“ stellt ein Problemlösungspotential dar, das mehr oder minder geschickt genutzt werden kann. Neben dem Ausbaustand der Personalplanung in quantitativer und qualitativer Hinsicht, mit dem ein bestimmtes Problemlösungspotential gegeben ist, hängt die Qualität der tatsächlich gefundenen Problemlösungen auch vom Ausmaß der Erkenntnis ab, mit der dieses Potential genutzt wird. Selbst wenn es für bestimmte Situationen schon „Musterlösungen“ gibt, müssen die personalplanerischen Instrumente noch häufig situationsadäquat angepaßt, weiterentwickelt, ergänzt werden, und häufig kann durch eine neue Idee eine noch bessere Lösung gefunden werden.

Der Einfluß der Erkenntnis lässt sich wie folgt charakterisieren:

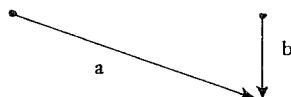


Quantitativ und qualitativ gering ausgebauten Personalplanung, Erkenntnisstand der beteiligten Führungskräfte und Arbeitnehmer-vertreter gering



gut ausgebauten Personalplanung, hoher Erkenntnisstand der Beteiligten

In jedem dieser Diagramme stecken also Annahmen über die jeweilige Machtverteilung, die Einstellungen von Management und Arbeitnehmervertretern⁵ und ihren Erkenntnisstand.⁶ In der Unternehmenspraxis sind natürlich noch ganz andere Kombinationen denkbar als die bisher erwähnten. Bei sehr großer Macht und hohem Erkenntnisstand allein beim Management, sowie einer vorwiegend kapital- und rentabilitätsorientierten Einstellung des Managements kann Personalplanung auch einseitig als Instrument zur verstärkten Durchsetzung von Arbeitgeberinteressen benutzt werden, wie es in dem folgenden Diagramm dargestellt ist:



Aus den dargelegten Beispielen werden nicht nur die generellen Merkmale von Instrumenten des Interessenausgleichs klar, sondern auch die unterschiedlichen Folgen der Handhabung solcher Instrumente. Instrumente wie die der Personalplanung eröffnen Möglichkeiten, aber nicht automatisch bestimmte Ergebnisse.

3. Historisch-gesellschaftliche Bedingungen der Entwicklung von Instrumenten des Interessenausgleichs

Die Hervorhebung der Personalplanung im Betriebsverfassungsgesetz 72 ist letztlich auch darin begründet, daß es in anderen Planungsbereichen vergleichbare Instrumente des Interessenausgleichs bzw. der Berücksichtigung von Arbeitnehmerinteressen nicht oder kaum gibt. Beispielhaft dafür ist das Instrumentarium der Investitionsrechnungen, die in all ihren Varianten immer nur die Kapitalverzinsung und das Risiko berücksichtigen.⁷ Die Grundthese der sogenannten „Arbeitsorientierten Einzelwirtschaftslehre (AOEWL)“, daß die herkömmliche Betriebswirtschaftslehre einseitig kapitalorientiert ist und entsprechend vorwiegend Instrumente und Verfahren zur besseren Befriedigung von Kapital- und Managementinteressen entwickelt hat, ist gerade am Beispiel der Investitionskalküle gut nachweisbar. Es ist also zu konstatieren, daß der Erkenntnisstand der Wissenschaft, aber auch der Unternehmensleitungen und Arbeitnehmervertretungen in Bezug auf die Möglichkeiten, Arbeitnehmerinteressen zu berücksichtigen und zu befriedigen, im Vergleich zu Kapital- und Managementinteressen stark unterentwickelt ist. Nicht nur in der Praxis, sondern auch in der Wissenschaft sind die vorherrschenden Denkmuster an den herrschenden Interessen ausgerichtet.⁸

Theoretische und praktische Fortschritte bei der Entwicklung und Anwendung von Instrumenten der Unternehmensführung, die auf Interessenausgleich und eine bessere Befriedigung von Arbeitnehmerinteressen abzielen, wurden bisher vor allem im Bereich der Personalplanung gemacht. Die paritätisch mitbestimmten Unternehmen haben dabei eine Vorreiterrolle gespielt. Damit lässt sich die oben aufgestellte allgemeine These zur Beziehung zwischen Macht, Interessen und Erkenntnis am konkreten Beispiel von Personalplanung und Mitbestimmung dokumentieren. Die Änderung der Machtverhältnisse im Unternehmen durch die Montanmitbestimmung hatte Konsequenzen für die Gewinnung neuer Erkenntnisse in Form der Entwicklung des Instrumentariums der Personalplanung. Personalplanung wurde in Montanunternehmen früher eingeführt (Wächter 1974a, S. 37 f) und ist auch heute noch in diesem Bereich der paritätischen Mitbestimmung weiter verbreitet und stärker ausgebaut, (s. Tab. 1).

Tabelle 1:

Der Einfluß der paritätischen Mitbestimmung auf den Ausbaustand der Personalplanung⁹

Ausbaustand der Personalplanung	Art der Mitbestimmung		Ausbaustand insgesamt
	Montan- unternehmen	Nicht-Montan- unternehmen	
keine Personal- planung	0,0%	18,9%	15,7%
nur kurzfristige Personalpläne	15,0%	26,3%	24,3%
kurz- und mittelfristige Personalpläne	45,0%	38,9%	40,0%
kurz-, mittel- und langfristige Personalpläne	40,0%	15,8%	20,0%
insgesamt: – Anzahl	20	95	115
– Prozent	(100%)	(100%)	(100%)

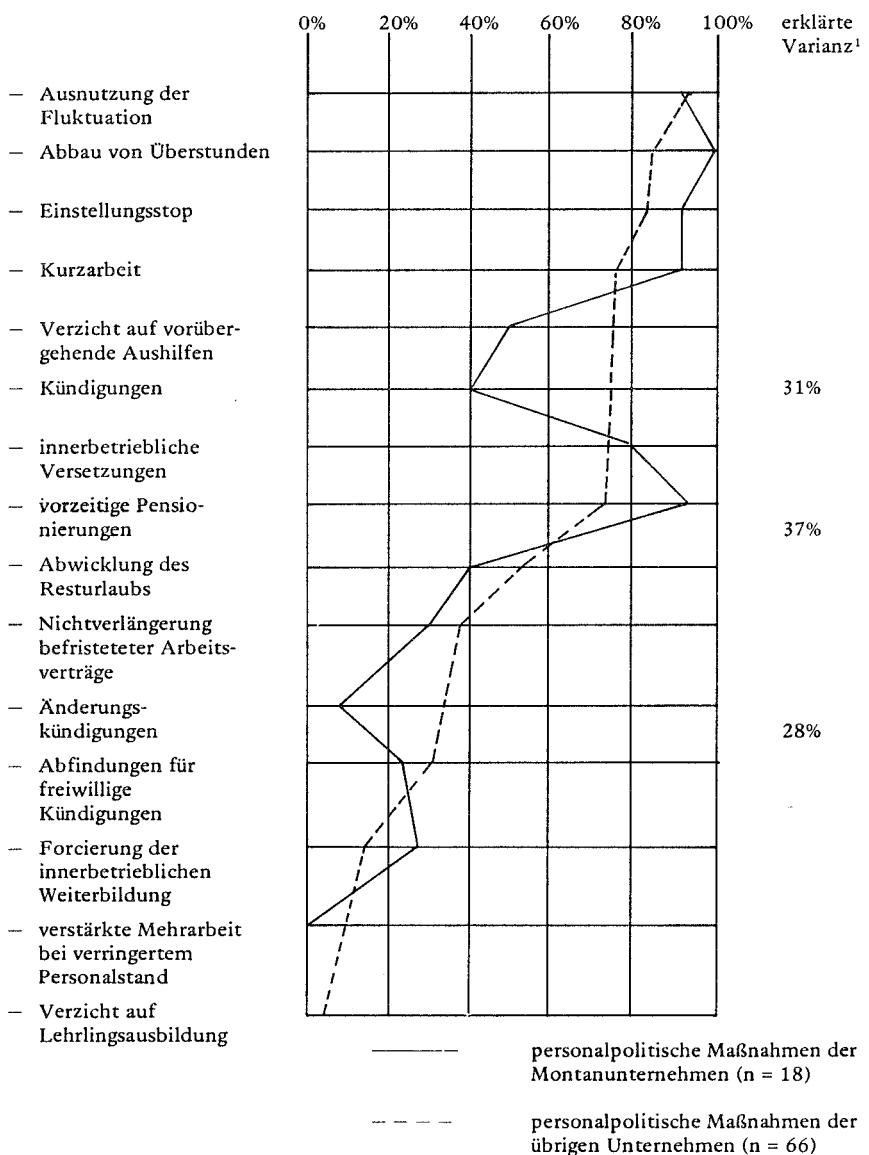
Der Grund für diese Vorreiterrolle der Montan-Industrie ist nicht nur in der Aufwertung des Leiters des Personalwesens zum Vorstandsmitglied (Arbeitsdirektor) zu sehen, die im Schnitt früher erfolgte als in der übrigen Wirtschaft. Die Rolle des Arbeitsdirektors institutionalisierte vielmehr den Interessenkontrast zwischen ökonomischer Effizienz (als Vorstandsmitglied) und Arbeitnehmerinteressen (vom Vertrauen der Arbeitnehmerseite abhängig) in einer Person; Personalplanung ist ein Instrumentarium, um diese Interessen-

Tabelle 2:
Einfluß des Ausbaustandes der Personalplanung auf die personalpolitischen Maßnahmen (nach Blumschein, Scholl 1978, S. 35)

		Ausbaustand der Personalplanung					
		keine Per- sonalplanung	nur kurz- fristige Personal- pläne	kurz- und mittelfr. Personal- pläne	kurz-, mittel- und langfr. Personal- pläne	erklärt Varianz	besser erklärt d. Existenz bzw. Nichtexistenz v. planung
Personalpolitische Maßnahmen (% Ja-Antworten, n = 78) ¹							
Einstellungstop	53%	84%	91%	82%	10%	ja: 26%	
forcierte Weiterbildung	8%	11%	17%	29%	11%	nein	
Kündigungen	100%	53%	60%	53%	15%	ja: 44%	
Vorzeitige Pensionierungen	33%	53%	74%	88%	28%	ja: 38%	
Abfindungen f. freiwillige Kündigungen	17%	11%	34%	41%	17%	nein	
Versetzung	67%	47%	74%	88%	17%	nein	

Tabelle 3:

Gegenprofil der personalpolitischen Maßnahmen bei Nachfragerückgang je nach Mitbestimmungsform (nach Blumschein, Scholl 1978, S. 64)



1 Nur bei signifikanten Unterschieden

gegensätze zu entschärfen, wie oben modellhaft gezeigt wurde. Daher war es gerade für den Arbeitsdirektor besonders wichtig, ein solches Instrument zu haben und weiterzuentwickeln.

Mit der Verabschiedung des Betriebsverfassungsgesetzes 1972 und des Mitbestimmungsgesetzes 1976 ist ein weit umfassenderer Prozeß in Wissenschaft und Praxis in Gang gekommen¹⁰ und wird sich in Zukunft verstärken, durch den sehr viel stärker als früher die Berücksichtigung von Arbeitnehmerinteressen zum Bezugspunkt für Erkenntnisbemühungen wird.¹¹ Als Fazit dieses Abschnittes läßt sich festhalten, daß der Erkenntnisfortschritt, der sich in Instrumenten zur besseren Befriedigung von Arbeitnehmerinteressen und zum Interessenausgleich mit den Interessen anderer widerspiegelt, historisch durch – z.T. langfristige – Veränderungen in der gesellschaftlichen und betrieblichen Machtstruktur mitbedingt ist.¹²

4. Die Befriedigung von Arbeitnehmerinteressen durch Personalplanung und Mitbestimmung

Personalplanung wurde bisher als Instrument des Interessenausgleichs beschrieben, mit dem Arbeitnehmerinteressen besser befriedigt werden können. Die generelle Struktur und die historisch-gesellschaftlichen Entwicklungsbedingungen solcher Instrumente wurden dargelegt. Jetzt ist es notwendig, die konkrete Frage zu stellen und zu beantworten, was Personalplanung und Mitbestimmung denn nun tatsächlich geleistet haben. Als Testfall bietet sich die wirtschaftliche Rezession zwischen 1974 und 1977 an. Aus der bereits im letzten Abschnitt verwendeten Untersuchung, die 1977 bei 117 größeren Unternehmen der Bundesrepublik durchgeführt wurde, läßt sich diese Frage beantworten.

In Tabelle 2 werden zunächst Unternehmen mit unterschiedlichem Ausbaustand der Personalplanung verglichen in bezug auf die von ihnen durchgeföhrten personalpolitischen Maßnahmen. Dabei wurden nur die Unternehmen in die Analyse einbezogen, die aufgrund eines Rückgangs der Nachfrage im Zuge der Rezession vor besonderen personalpolitischen Problemen standen.

Ein Überblick über die Ergebnisse von Tabelle 2 zeigt, daß Kündigungen bei Existenz eines Systems der Personalplanung seltener sind als wenn dieses nicht existiert¹³ (44 % erklärte Varianz). Dafür wird Personalabbau stärker über Einstellungsstop (26 % erklärte Varianz) und vorzeitige Pensionierungen (38 % erklärte Varianz) betrieben. Während es bei diesen drei Maßnahmen vor allem darauf ankommt, ob überhaupt Personalplanung betrieben wird, ist für das Ergreifen anderer Maßnahmen eher der Ausbaustand der Personalplanung entscheidend.¹⁴ So wird bei höherem Ausbaustand der notwendige Personal-

abbau stärker über Abfindungen für freiwillige Kündigungen (17 % erklärte Varianz) betrieben und die resultierenden innerbetrieblichen Probleme des Personaleinsatzes werden in höherem Ausmaß durch Versetzungen (17 % erklärte Varianz) und forcierte Weiterbildung (11 % erklärte Varianz) gelöst.¹⁵

Eine Gesamtbetrachtung dieser Ergebnisse bestätigt also durchaus die Hoffnungen, daß durch Personalplanung der Konfliktstoff zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmern verringert werden kann. Kündigungen werden bei Personalplanung eher vermieden und das wirtschaftliche Ziel der Unternehmer wird durch weniger harte Personalanpassungsmaßnahmen erreicht. Dabei hängt die geschickte Nutzung des personalpolitischen Instrumentariums vom Ausbaustand der Personalplanung ab.

Bei der Darlegung der genrellen Struktur von Instrumenten des Interessenausgleichs ist auch die unterschiedliche Form des Interessenausgleichs je nach der konkreten Machtverteilung angesprochen worden. Da im Bereich des Montanmitbestimmungsgesetzes die Arbeitnehmerseite über mehr gesetzliche Machtmöglichkeiten verfügt als im Bereich der übrigen Unternehmen, bei denen zur Zeit der Untersuchung nur das Betriebsverfassungsgesetz 1972 galt, ist hier eine stärkere Befriedigung von Arbeitnehmerinteressen zu erwarten, d.h. der Interessenausgleich sollte für die Arbeitnehmerseite günstiger ausfallen. Tabelle 3 gibt darüber Auskunft, inwieweit diese Erwartung der Realität entspricht.

Die Abfolge der personalpolitischen Maßnahmen im Gegenprofil wurde an der Verbreitung bei den Nichtmontanunternehmen ausgerichtet; die Abweichungen des Sonderfalles der Montanunternehmen sind dann besser erkennbar. Die Maßnahmen, die in Montanunternehmen weniger häufig vorkommen, sind vor allem Kündigungen und Änderungskündigungen sowie – allerdings nicht signifikant – andere kündigungsähnliche Maßnahmen. Trotz des stärkeren Nachfragerückgangs im Montanbereich sind dort also die besonders harten Maßnahmen weniger verbreitet. Um den notwendigen Personalabbau trotzdem zu bewältigen, wird sehr viel häufiger vorzeitig pensioniert und – allerdings nicht signifikant – öfter Kurzarbeit angemeldet, Mehrarbeit (Überstunden) abgebaut und Einstellungsstop eingeführt. Obwohl nur bei drei Maßnahmen der Unterschied signifikant ist, ergibt sich insgesamt ein geschlossenes Bild. Der Verzicht auf härtere Maßnahmen in vielen Montanunternehmen wird durch die häufigere Anwendung weniger harter Maßnahmen ausgeglichen. Im Resultat der personalpolitischen Abbaumaßnahmen, in der Höhe einer zeitweiligen Personalüberdeckung besteht kein Unterschied zwischen diesen Bereichen.

Weitere Ergebnisse unserer Untersuchung, die hier nicht eigens durch Tabellen ausgewiesen sind, zeigen, daß im Montanbereich Abgruppierungen und Lohnabbau seltener (nämlich fast gar nicht) vorkommen, und daß der Leistungsdruck in der Rezession zwar auch etwas zugenommen hat, aber nicht so stark wie in der übrigen Wirtschaft.

Diese Ergebnisse zeigen, daß die Arbeitnehmerinteressen am stärksten bei den Montanunternehmen unter dem Einfluß der paritätischen Mitbestimmung beachtet werden, wobei die hohe Verbreitung gut ausgebauter Personalplanung im Montanbereich dafür ein wichtiges Instrument ist. Leider läßt sich der indirekte Effekt der Montanmitbestimmung, durch Ausbau und Anwendung des Instrumentenkastens der Personalplanung Arbeitnehmerinteressen besser zu befriedigen, statistisch nicht trennen von dem direkten Effekt der Durchsetzung von Arbeitnehmerinteressen einfach aufgrund des stärkeren Macht-potentials der Arbeitnehmerseite, unabhängig von den Instrumenten der Personalplanung. Beide Effekte wird man realistischerweise in Rechnung stellen, das Gewicht des direkten und des indirekten Effekts läßt sich jedoch statistisch nicht feststellen. Vermutlich ist bei den personalpolitischen Maßnahmen (Tabelle 3) der indirekte Effekt unter Zuhilfenahme der Instrumente der Personalplanung entscheidend, während bei Entlohnung und Leistungsdruck der direkte Effekt wichtiger sein dürfte. Soweit vorhanden, entsprechen die vorliegenden Daten jedenfalls voll den Thesen über die generelle Struktur von Instrumenten des Interessenausgleichs.

Theoretisch und empirisch verfehlt erscheinen jedoch die Hoffnungen auf eine Entlastung des Arbeitsmarktes durch Personalplanung.¹⁶ Im Zweifelsfall erleichtert sogar die Personalplanung dosierte Entlassungen unterhalb der Anzeigeschwelle. Gegenüber der Arbeitsverwaltung gibt es in bezug auf die Personalplanung weder eine Informations- noch eine Beratungspflicht. Solange eine Seite, die bestimmte Interessen vertritt, keinerlei direkte oder indirekte Sanktionsmöglichkeiten hat, ist ein Interessenausgleich – ob mit oder ohne geeignete Instrumente – nicht zu erwarten. Da die Arbeitsverwaltung als potentielle Vertretung der Interessen von Arbeitslosen im Gegensatz zur innerbetrieblichen Arbeitnehmervertretung über keine nennenswerten Sanktionsmöglichkeiten verfügt, erscheint die Hoffnung auf Arbeitsmarktentlastungen durch Personalplanung theoretisch unbegründet. Empirisch stimmt das mit unseren Daten überein: Weder durch Personalplanung noch durch stärkere Mitbestimmung wird der Arbeitsmarkt entlastet. Das zeigt sich daran, daß das Ausmaß der Personalüberdeckung nicht höher ist als in den Unternehmen ohne Personalplanung oder ohne paritätische Mitbestimmung. Bei arbeitszeitverkürzenden Maßnahmen wie Abbau von Überstunden und Kurzarbeit, die den Arbeitsmarkt in gewissem Umfang entlasten, zeigen sich keine signifikanten Unterschiede zwischen Unternehmen mit und ohne Personalplanung oder mit und ohne paritätische Mitbestimmung. Das ist theoretisch verständlich, da die innerbetriebliche Arbeitszeitverkürzung sowohl aus Management- als auch aus Arbeitnehmersicht Entlassungen vorzuziehen ist¹⁷, so daß ein Interessenausgleich, sowie die Nutzung entsprechender Instrumente und Machtgrundlagen nicht nötig ist. Beschäf-

tigungswirksame Maßnahmen außerhalb des Personalbereiches, wie z. B. stärkere Lagerproduktion oder die Rücknahme von Fremdaufträgen sind nach unseren Daten im wesentlichen von der Unternehmensgröße abhängig und nicht von der Personalplanung oder der Mitbestimmung. Arbeitsmarktpolitisch sind sie auch von geringer oder zweifelhafter Bedeutung.

Im Rahmen der bestehenden Regelungen sind nur Management und Arbeitnehmervertretung in die Beratung über die Personalplanung einbezogen, nicht dagegen das zuständige Arbeitsamt. Daher können Möglichkeiten zum Interessenausgleich auch nur von den innerbetrieblichen Partnern genutzt werden; die öffentlichen Interessen nach wirksamerer Arbeitsmarktpolitik werden nicht systematisch berücksichtigt.

5. Möglichkeiten und Grenzen des Interessenausgleichs im Bereich von Personalplanung und Mitbestimmung

Aus den bisherigen Überlegungen ergibt sich, daß eine qualitative Verbesserung der Personalplanung neue Möglichkeiten für den Interessenausgleich und damit eine stärkere Befriedigung von Arbeitnehmerinteressen eröffnet. Dazu gehören:

- Detaillierte Aufschlüsselung in den Personalplänen bis zum einzelnen Arbeitsplatz bzw. Beschäftigten.
- Erstellung und Verzahnung von Teilplänen in der Personalplanung. Neben dem grundlegenden Personalbedarfs- und Bedarfsdeckungsplan betrifft das vor allem den Personalentwicklungs- bzw. Bildungsplan und den Personaleinsatzplan. Die Kompatibilität und Verknüpfung dieser Teilpläne sicherzustellen ist in der Praxis ziemlich schwer, für die Wirksamkeit der Planung jedoch sehr wertvoll.
- Einbau von Elastizitäten zur Erhöhung der Flexibilität, z. B. durch mehrfache Einsetzbarkeit der Arbeitnehmer, durch breite Qualifikation und durch Abbau starker Lohndifferenzierung. Eventuell sind auch Alternativpläne in Grundzügen zu erstellen, die auf unterschiedlichen wirtschaftlichen Grundannahmen beruhen. Aus dem Vergleich von Alternativplänen lassen sich eventuell gefährdete Personenkreise erkennen und vorbeugende Maßnahmen ergreifen.

Ausmaß und Art der Einschaltung der Arbeitnehmervertretung wirken sich ebenfalls auf die Qualität des Interessenausgleichs aus. Dazu gehören:

- Beratung mit dem (Gesamt-)Betriebsrat nicht nur *nach* der Erstellung der Personalpläne oder gar nach der Beschußfassung, sondern bereits *vor* der Er-

- stellung. Dabei stehen dann die wirtschaftlichen und personellen Grundannahmen (was wird vermutlich sein?) sowie die personalpolitischen Grundsätze und Zielsetzungen (was soll sein?) zur Debatte.
- Eine explizite Formulierung von personalpolitischen Grundsätzen und Zielen mit längerfristigerer Geltung. In solchen Grundsätzen wäre z. B. festzuhalten, inwieweit die Beschäftigungssicherung Vorrang hat, was als Überstundenniveau akzeptabel ist, usw. Die Verhandlungen zwischen Management und Arbeitnehmervertretung würden sich dann stärker auf diese Grundsätze richten; die Diskussion über die jeweiligen Personalpläne würde dadurch erheblich von Grundsatzfragen entlastet. Besonders für die Mitbestimmung im Aufsichtsrat ist eine Festlegung und Kontrolle solcher Grundsätze besser geeignet als die Detaildiskussion von Personalplänen. In Klein- und Mittelbetrieben sind solche Grundsätze sehr viel wichtiger und gleichzeitig einfacher aufzustellen als der ganze formale Personalplanungsapparat.

Alle denkbaren Verbesserungen in der Qualität der Personalplanung und im Abstimmungsprozeß zwischen Management und Arbeitnehmervertretung können die Grenzen des Interessenausgleichs nur ein Stück verschieben. Wo die endgültigen Grenzen liegen, läßt sich nicht ohne weiteres und auch nicht ein für allemal angeben. Die Grenzen sind zunächst durch die äußeren, vom Unternehmen nicht beeinflußbaren Bedingungen gezogen. Der Staat kann durch seine Wirtschafts- und Sozialpolitik diese Bedingungen noch in gewissem Ausmaß beeinflussen, z. B. durch Kurzarbeiter – oder Schlechtwettergeld, durch Zuschüsse für innerbetriebliche Umschulungsmaßnahmen, durch Quoten für Schwerbeschädigte usw. Die meisten staatlichen Maßnahmen dienen jedoch der direkten Veränderung des Niveaus der Interessenbefriedigung besonders durch Schutzgesetze aller Art: Kündigungsschutz, Mutterschutz, Jugendschutz, Arbeitsstättenverordnung, Arbeitssicherheitsgesetz usw. Diese Schutzgesetze zugunsten der Arbeitnehmer gehen üblicherweise zu Lasten der Arbeitgeber.¹⁸ Ein Interessenausgleich findet also nicht statt, sondern eine Verschiebung des Durchsetzungsniveaus entgegenstehender Interessen. In noch stärkerem Maße ist dies bei Tarifvereinbarungen gegeben.

Grenzen des Interessenausgleichs durch Personalplanung sind jedoch auch durch die vorgelagerten Planungen gegeben; durch strategische Planung, Absatz-, Investitions-, Produktions- und Finanzplanung. Diese vorgelagerten Planungen und Entscheidungen liefern die wichtigsten Ausgangsdaten und setzen damit Grenzen für die Personalplanung und damit auch für die Möglichkeit zum Interessenausgleich. Häufig wird deswegen gefordert, daß Personalplanung keine reine Folgeplanung sein sollte (vgl. z. B. Mohr 1977, S. 15 ff.). Sicher gibt es noch Möglichkeiten, von der Personalplanung aus gewisse Änderungen in vorgelager-

ten Plänen zu fordern und durchzusetzen (vgl. z. B. Rehhahn 1974, S. 95 ff.). Diese Möglichkeiten sind jedoch sehr begrenzt, da komplexe kollektive Entscheidungs- und Planungsprozesse, an denen viele Personen in mehreren Abteilungen beteiligt sind, in beträchtlichem Ausmaß irreversibel sind. Viele wirtschaftliche Grundentscheidungen sind daher durch personalplanerische Überlegungen nicht mehr zu revidieren. In den meisten Unternehmen dürfte es auch unmöglich sein, mit der Personalplanung zu beginnen, denn ein Unternehmen kann nicht beliebig neue Kundenschichten oder neue Anlagen und Produktionstechniken herzaubern, um alle personalplanerischen Wünsche zu befriedigen. Zusätzliche Möglichkeiten des Interessenausgleichs, mit denen die Verletzung grundlegender Arbeitnehmerinteressen wie Entlassung, Abgruppierung, Gesundheitsgefährdung, stumpfsinnige Arbeitsinhalte, totale Fremdbestimmung usw. verhindert werden kann, müssen direkt bei den der Personalplanung vorgelagerten Plänen gesucht werden und Mitbestimmung müßte unmittelbar dort ansetzen. Denn Personalplanung ist und bleibt weitgehend Folgeplanung (vgl. Hunold 1976, S. 21), auch wenn häufig von der „Integration“ in die Unternehmensplanung gesprochen wird.¹⁹ Entstehung und Einsatz der Personalplanung spiegeln auch im Montanbereich eine Strategie der „Schadensausbesserung“ wieder, solange die Ursachen im Absatz-, Produktions-, Investitions- und Finanzbereich nicht auch durch adäquate Instrumente des Interessenausgleichs angegangen werden in einer Strategie der „präventiven Schadensvermeidung“. Solche Instrumente sind bislang ziemlich unterentwickelt und kaum im Einsatz.

Möglichkeiten des Interessenausgleichs in anderen Unternehmensplanungen können hier nur angedeutet werden. Für Wissenschaft und Praxis gibt es in der Grundlagenforschung ebenso wie bei der Entwicklung und Erprobung anwendungsfähiger Instrumente noch viel zu tun. Die Defizite im Erkenntnisstand in bezug auf Arbeitnehmerinteressen lassen sich nicht von heute auf morgen beseitigen. In folgender Richtung erscheint die Suche lohnend.

- bei der Investitionsplanung lassen sich durch eine geeignete Organisation bereits für die Beantragung von Investitionen Auswirkungen auf Beschäftigtenzahl, Eingruppierung und Arbeitsplatzbedingungen ermitteln. Bei der Beratung und Verabschiedung des Investitionsprogrammes müßten die herkömmlichen, allein die Rentabilität berücksichtigenden Methoden der Investitionsrechnung ersetzt werden durch umfassendere Kosten-Nutzen-Analysen, in die auch Arbeitnehmerinteressen als Kriterien eingehen.
- Bei der Absatzplanung können Puffer eingebaut werden, z. B. durch Lieferfristen, durch Reserven beim Erschließen neuer Kundenschichten oder durch frühzeitiges Vorbereiten neuer Produkte, damit Absatzprobleme nicht sofort auf die Personalseite durchschlagen.

- Bei der Produktionsplanung sind Einzelarbeitsplätze in die Überlegungen einzubeziehen, da sie eine höhere Flexibilität als Fließbänder haben und gleichzeitig mehr Möglichkeiten zu eigenverantwortlicher und sinnhafter Tätigkeit eröffnen. Durch Gruppenarbeit lassen sich vor allem die Dispositionsspielräume und Selbstbestimmungsmöglichkeiten erhöhen, wobei z. T. die Produktivität ebenfalls steigt.
- Für die Finanzplanung lässt sich die Abhängigkeit von externen Kapitaleignern u. U. durch Kapitalanteile in Händen der Belegschaft verringern. Wenn diese Anteile in einer Vereinigung von Belegschaftssparern organisatorisch zusammengefaßt werden und mindestens ein Aufsichtsratsmandat auf Kapitaleignerseite besetzt werden kann, könnten Arbeitnehmerinteressen auch im mitbestimmten Aufsichtsrat (MitbestG 76) besser durchgesetzt werden. Gleichzeitig trägt die Vereinigung von Kapital- und Arbeitnehmerinteressen in einer Gruppe bzw. einem Mandatsträger sicher auch zum Interessenausgleich bei.
- Die größte Bedeutung für Arbeitnehmerinteressen und einen Interessenausgleich hat die strategische Planung. Denn sowohl die einzelnen Unternehmenspläne als auch die unternehmenspolitischen Grundsätze sind letztlich nur durch strategische Planung zu koordinieren und zu steuern. Bei der Zielplanung als Teil der strategischen Planung besteht die Möglichkeit, auch Arbeitnehmerinteressen in die oberste Zielsetzung aufzunehmen. Anschließend ist nach den strategischen Schritten zu fragen, die eine Verwirklichung dieser Unternehmensziele in einer Marktwirtschaft ermöglichen. Zu den zentralen strategischen Entscheidungen gehören die Erstellung neuer Produkte, u. U. verbunden mit neuen Technologien, das Eindringen in neue Märkte, u. U. verbunden mit Investitionen im Ausland, manchmal auch einer entsprechenden Produktionsverlagerung, der Zukauf oder Verkauf von Unternehmen, Unternehmensteilen oder Beteiligungen, Organisationsstruktur sowie die Beschaffung und Verteilung der finanziellen Mittel. Durch alle diese strategischen Entscheidungen werden Arbeitnehmerinteressen mehr oder minder einschneidend berührt. Für alle Folgeentscheidungen bei den einzelnen Unternehmensplänen ist damit der Raum möglicher Alternativen und damit auch der Möglichkeiten, Arbeitnehmerinteressen zu berücksichtigen, erheblich eingeengt.

Die bisherigen Instrumente der strategischen Planung, z. B. Portfolio- und Gap-Analyse, beziehen Arbeitnehmerinteressen nicht ein, soweit sie nicht weitgehend mit wirtschaftlichen Interessen verbunden sind (wie z. B. Beschäftigungssicherheit durch Unternehmenswachstum). Angesichts der notwendigen Verdichtung von Informationen bei strategischer Planung wären solche Instrumente zur expliziten Einbeziehung von Arbeitnehmerinteressen

besonders wichtig, denn sonst ist die Gefahr der Vernachlässigung groß. Andererseits sind gerade bei der strategischen Planung die größten Freiheitsgrade für einen Interessenausgleich gegeben, so daß für die Arbeitnehmer hier am meisten „zu holen“ ist, ohne daß dadurch Kapital- und Managementinteressen notwendigerweise beeinträchtigt werden.

Fazit

Pesonalplanung ist ein Mittel, um tendenziell gegensätzliche Interessen besser vereinbar und damit realisierbar zu machen. Personalplanung und Mitbestimmung können primär zu einem unternehmensinternen Interessenausgleich beitragen. Dabei geht es mehr um die Ausbesserung möglicher Schäden, als um präventive Schadensvermeidung, weil Personalplanung weitgehend Folgeplanung ist. Arbeitsmarktprobleme lassen sich durch Personalplanung kaum lösen, obwohl eine verpflichtende Frühinformation der Unternehmen an die Arbeitsverwaltung Möglichkeiten eröffnen würde. Eine stärkere Berücksichtigung von Arbeitnehmerinteressen durch Mitbestimmung ist nur dann möglich, wenn der Interessenausgleich nicht nur bei der Personalplanung, sondern auch bei den anderen Unternehmensplanungen, vor allem der strategischen Planung gesucht wird. Auf diesen Gebieten ist freilich eine Erhöhung des Erkenntnisstandes in bezug auf Arbeitnehmerinteressen notwendig und die „Erfindung“ und Entwicklung neuer Instrumente des Interessenausgleichs.²⁰

6. Zur Diskussion in der Arbeitsgruppe „Personalplanung und Mitbestimmung“

Die – hier nur sehr kurz wiedergegebene – Diskussion kreiste vor allem um folgende Fragen²¹:

- (1) Inwieweit werden Arbeitnehmerinteressen auch schon bei der Investitionsplanung berücksichtigt?
- (2) Wovon hängen die Chancen für Arbeitnehmervertreter ab, Interessen durchzusetzen?
- (3) Inwieweit werden Arbeitnehmervertreter durch die Beratung über Personalplanung eingebunden in unternehmerische Entscheidungen zum Nachteil für die Arbeitnehmer?
- (4) Besteht auch bei Klein- und Mittelbetrieben die Notwendigkeit zur Personalplanung?
- (5) Welche Auswirkungen haben Personalplanung und Mitbestimmung auf dem Arbeitsmarkt?

(6) Geht der durch Personalplanung ermöglichte Interessenausgleich zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern möglicherweise zu Lasten Dritter?

Diese Fragen sollen im folgenden kurz erläutert und die wichtigsten Argumente dazu angeführt werden.

zu (1): Inwieweit werden Arbeitnehmerinteressen auch schon bei der Investitionsplanung berücksichtigt?

Aus zwei Montanunternehmen wurden Beispiele für die Berücksichtigung von Arbeitnehmerinteressen schon in der Investitionsplanung, also in einem der Personalplanung vorgelagerten Bereich gebracht. In einem Fall findet bereits bei der Erstellung von Investitionsanträgen in den einzelnen Abteilungen ein Gespräch mit dem Betriebsrat statt. Die der Investitionsplanung zugrundeliegenden Investitionsanträge müssen grundsätzlich mit einer Stellungnahme des Betriebsrates eingereicht werden.

In einem anderen Fall wurden Anlagen nicht stillgelegt, obwohl das die kostengünstigste Lösung gewesen wäre. Stattdessen wurde eine beschäftigungspolitisch – auch gegenüber der Region – vertretbare Lösung gewählt, die etwas teurer war.

Besonders das erste Beispiel zeigt ein organisatorisches Instrument für die Möglichkeit des Interessenausgleichs bei der Investitionsplanung, während beim zweiten Beispiel primär eine veränderte Verteilung zugunsten von Arbeitnehmerinteressen stattgefunden hat. Das zweite Beispiel zeigt andererseits auch eine Berücksichtigung der Interessen externer Arbeitnehmer.

Im Teilnehmerkreis wurde auch auf die wachsende Beachtung arbeitswissenschaftlicher Erkenntnisse hingewiesen. Über diese Beachtung, gestützt auf §§ 90, 91 BetrVG, rücken möglicherweise Investitionsentscheidungen stärker in das Blickfeld der Arbeitnehmervertretung. Es könnte sich eine Entwicklung anbahnen, die auf eine stärkere Ausschöpfung der Möglichkeiten von § 106 hinausläuft, auch bei der Investitionsplanung in ähnlicher Weise mitzuberaten wie bei der Personalplanung.

zu (2): Wovon hängen die Chancen für Arbeitnehmervertreter ab, Interessen durchzusetzen?

Angestoßen wurde diese Frage durch die These, daß mit der Verankerung des § 92 im Betriebsverfassungsgesetz die falsche Ebene angesprochen wird: Die Entscheidungen werden auf Unternehmensebene getroffen, während § 92 im Rahmen des Betriebsverfassungsgesetzes auf die Betriebsebene verweist. Unter Hinweis auf § 106 (im Wirtschaftsausschuß – Unternehmensebene – sind

auch die Konsequenzen wirtschaftlicher Maßnahmen für die Personalplanung darzulegen) und auf die Praxis, daß häufig die *Unternehmensleitung* Gesprächspartner des *Betriebsrats* ist, wurde dieser Meinung jedoch widersprochen.

Aus vielen Beiträgen kristallisierten sich dann drei Voraussetzungen für eine erfolgreiche Vertretung von Arbeitnehmerinteressen heraus:

(a) Arbeitnehmervertreter können die Möglichkeit nützen, in Personalunion im Betriebsrat, Gesamtbetriebsrat und Aufsichtsrat vertreten zu sein. Daraus ergibt sich ein Informationsverbund, der die Möglichkeit zu weiterer gezielter Nachfrage und damit noch besserer Information nach sich zieht. Durch ausführliche Informationsweitergabe im Betriebsratsgremium und Vertrauensleutekörper läßt sich der Informationsstand auf der Arbeitnehmerseite komplettieren.

(b) Zum Informationsverbund ist die Verbindung von Mitbestimmungsrechten im engeren Sinn in verschiedenen Bereichen hinzunehmen: Personal- und Investitionsfragen berühren sich nicht nur in den §§ 92 und 106 ff, eventuell auch § 111 ff, ihnen kann durch die stärkeren Rechte in den §§ 99–103 und 90, 91 mehr Nachdruck verliehen werden. Abgestützt werden kann das durch eine Verbindung mit Fragen der Arbeitszeitregelung im § 87. Schließlich ergibt sich im Bereich des Mitbestimmungsgesetzes 76 eventuell auch eine stärkere Einwirkung auf grundlegende Entscheidungen im Aufsichtsrat.

(c) Viel hängt schließlich auch von einer klaren Zielsetzung und von der Beharrlichkeit der Arbeitnehmervertreter ab. Beides ist vermutlich auch nötig, um den Informationsverbund und die Verbindung von Mitbestimmungsrechten herzustellen.

zu (3): Inwieweit werden Arbeitnehmervertreter durch die Beratung über Personalplanung eingebunden in unternehmerische Entscheidungen zum Nachteil für die Arbeitnehmer?

Ist es nicht denkbar, daß zu einem frühen Zeitpunkt der Betriebsrat über bestimmte, für Arbeitnehmer nachteilige personalplanerische Überlegungen informiert wird, wobei dann bei der Durchführung der Maßnahmen ein Protest des Betriebsrates abgewürgt werden kann mit dem Hinweis: „das habt ihr ja schon lange gewußt“? Kann der Betriebsrat bei der Beratung nach § 92 keine Gegenvorschläge einbringen oder werden diese mit dem Hinweis auf technische oder ökonomische „Sachzwänge“ abgewiesen, ergibt sich dann nicht eine implizite oder sogar explizite Akzeptanz der Personalplanung und sind dann nicht dem Betriebsrat bei der Durchführung der personellen Einzelmaßnahmen die Hände gebunden?

Dieser Möglichkeit wurde eine andere gegenübergestellt:

Der Betriebsrat bekommt frühzeitig Informationen über sich abzeichnende

Veränderungen, will aber lieber die Information nicht gehört haben, weil er nicht weiß, wie er reagieren soll. Er steckt den Kopf in den Sand und reagiert erst bei der konkreten Maßnahmendurchführung. Hier gibt es jedoch sehr viel weniger Spielraum für die Durchsetzung von Arbeitnehmerinteressen als zum Zeitpunkt der Information. Der Betriebsrat ist den Anforderungen der Arbeitnehmer, die er vertreten soll, nicht gerecht geworden.

Diesen kontrastierenden Möglichkeiten sind zwei weitere ähnlich: In einem Fall wird die Arbeitnehmervertretung von der Unternehmensleitung mit Informationen überschüttet und kann das Wesentliche nicht mehr vom Nebensächlichen trennen. Im anderen Fall hat die Arbeitnehmervertretung eine Checkliste oder ein System von Kennziffern vorliegen, die die Arbeitnehmerinteressen widerspiegeln und kann danach die Informationen in bezug auf Relevanz und Vollständigkeit sichten. In diesem Fall lässt sich eine genaue Zielkontrolle vornehmen und es wird auch deutlich für die Arbeitnehmervertreter, welche Kompromisse sie mitmachen. Die Erfahrung und Schulung der Betriebsräte wird bei der Betrachtung dieser Alternativen zum entscheidenden Faktor.

zu (4): Besteht auch bei Klein- und Mittelbetrieben die Notwendigkeit der Personalplanung?

Je größer die Unternehmen sind, umso eher verfügen sie über eine gut ausgebauten Personalplanung. Mit der Unternehmensgröße steigt sowohl die Notwendigkeit der Personalplanung, um die zu erwartenden und beabsichtigten personellen Veränderungen transparent zu machen, als auch die Möglichkeit, weil entsprechende personelle und finanzielle Ressourcen für Personalplanung eher vorhanden sind. In Klein- und Mittelbetrieben ist die Transparenz noch weitgehend ohne ausgebauten Personalplanung zu erreichen. Die Formulierung personalpolitischer Grundsätze und Ziele ist allerdings unabhängig von der Unternehmensgröße wichtig, um die Transparenz über personelle Veränderungen auch konsequent nutzen zu können. Für den Betriebsrat in Klein- und Mittelbetrieben lässt sich diese Transparenz auch ohne Personalplanung aus dem Informationsverbund der Ebenen Betriebsrat, Gesamtbetriebsrat und Aufsichtsrat erreichen.

zu (5): Welche Auswirkungen haben Personalplanung und Mitbestimmung auf dem Arbeitsmarkt?

Kontrovers war auch die Frage, ob durch Personalplanung und/oder Mitbestimmung Arbeitsmarktprobleme mitgelöst werden. Aus einem Montanunternehmen wurde das Beispiel angeführt, daß die Quote der Auszubildenden trotz

gesunkener Nachfrage erhöht wurde, um etwas gegen die Jugendarbeitslosigkeit zu tun. Dem wurde entgegengehalten, daß die durchschnittliche Ausbildungsquote in den nicht planenden und überwiegend nicht paritätisch mitbestimmten Unternehmen noch höher läge.

Fraglich ist auch, ob die Vermeidung von Entlassungen den Arbeitsmarkt entlastet, denn meistens wird gleichzeitig Einstellungsstop durchgeführt, so daß es immer schwieriger wird für Arbeitslose und Berufsanfänger, eine Stelle zu finden. Während der Rezession 1974–1977 scheint auch ein qualitatives Aussieben erfolgt zu sein: Die weniger Qualifizierten und Leistungsschwächeren wurden irgendwann freigesetzt und bilden den Stamm der Dauerarbeitslosen. Dieser Prozeß könnte durch Personalplanung leicht verstärkt werden und er wird durch Mitbestimmung anscheinend nicht wesentlich gebremst.

zu (6): Geht der durch Personalplanung ermöglichte Interessenausgleich zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern möglicherweise zu Lasten Dritter?

Die theoretische Struktur von Möglichkeiten des Interessenausgleichs kann auch so beschrieben werden: Interessengegensätze verlieren dadurch Schärfe, daß der zu verteilende Kuchen größer wird. Wenn eine Seite mehr vom Kuchen bekommt als bisher, muß die andere Seite nicht unbedingt weniger bekommen, weil es mehr zu verteilen gibt als bisher. Es stellt sich allerdings die Frage, wo kommt dieses „mehr“ her? Ist eventuell Dritten etwas weggenommen worden? Einigen sich die innerbetrieblichen Partner bei der Personalplanung nicht manchmal auf Kosten der Arbeitssuchenden, z. B. wenn Einstellungsstop beschlossen wird oder wenn ein höheres Überstundenniveau als Sicherheitspolster mit Kostenvorteilen gefahren wird? Werden nicht viele betriebliche Maßnahmen aus den Kassen der Solidargemeinschaft gezahlt, wie z. B. Vorzeitpensionierungen und Kurzarbeitergeld?

Die Vergrößerung des Kuchens *kann*, aber *muß nicht immer* zu Lasten Dritter gehen. In etlichen Fällen werden Maßnahmen einfach besser abgestimmt, z. B. bei rechtzeitigen Umsetzungen und Umschulungen. Auch Einstellungsstop führt nicht zu einer größeren Belastung des Arbeitsmarktes; allerdings ändert sich der Kreis der Betroffenen: Die Arbeitnehmer, die Arbeit haben, haben bessere Chancen, auch in Zukunft Arbeit zu haben. Im Zusammenhang mit Auswahlrichtlinien, die die Dauer der Betriebszugehörigkeit honorieren, kann sich eine Gruppe von Menschen herauskristallisieren, die immer häufiger und schließlich auf Dauer arbeitslos sind. Auf jeden Fall geht ein höheres Überstundenniveau zu Lasten der Arbeitssuchenden.

Bei Vorzeitpensionierung und Kurzarbeitergeld tritt zunächst der Versiche-

rungsfall ein, für den alle bezahlt haben. Wenn Personalplanung die Inanspruchnahme von solchen Versicherungsleistungen erleichtert, werden andere Beitragszahler dadurch nicht behindert, selbst wenn wegen zunehmender Versicherungsfälle die Beiträge teurer werden.

Allgemein lassen sich drei Fälle unterscheiden, die eine „Vergrößerung des Kuchens“ und damit einen Interessenausgleich zwischen zwei Akteuren ermöglichen:

(a) Die Abstimmung der Maßnahmen zur Wahrung der Interessen beider Seiten wird verbessert oder die Reibungsverluste werden verringert. Beispiel: Genaue Abstimmung von Personalentwicklungs-, Personaleinsatz- und Personaldeckungsplan; volle Einbeziehung des Betriebsrates in die Personalplanung, so daß die Auseinandersetzungen bei den Einzelmaßnahmen verringert werden.

(b) Es werden durch planende Vorausschau Sackgassen vermieden, aus denen man nur noch mit hohen Verlusten entkommen kann. Beispiel: Ein innerbetriebliches Umschulungsprogramm, mit dem von Qualifikationen, die bald nicht mehr benötigt werden, auf knappe Qualifikationen umgeschult wird. Andernfalls wäre Personalabbau nötig, während das Unternehmen die benötigten Arbeitskräfte nicht finden könnte.

(c) Der Ausgleich geht zu Lasten Dritter. Als Beispiel wurden oben bereits ein hohes Überstundenniveau angeführt. In solchen Fällen müssen sich die „Dritten“ wehren. Von staatlicher Seite wäre – in Vertretung der Arbeitsloseninteressen – eine gesetzliche Begrenzung oder eine progressive Besteuerung der Überstunden zu erwägen.

1 Vgl. dazu die einschlägigen Mitbestimmungsuntersuchungen, z.B. Tegtmeier 1973; Brinkmann-Herz 1972.

2 Vgl. dazu generell Mulder 1971, S. 31 ff.; Scholl u.a. 1978, S. 157 ff.; und speziell Paul 1977, S. 289 ff.

3 Vgl. auch die Ausführungen POSTH in diesem Band, besonders Punkt B.(1); RKW-Handbuch: Praxis der Personalplanung 1978, Teil I,1.

4 Zur Ausbreitung betrieblicher Personalplanung vgl. Lutz u.a. 1977, S. 117 ff.

5 d.h. über Inhalt und Ausmaß des Konsenses bzw. Dissens zwischen Management und Arbeitnehmervertretern

6 Macht, Konsens und Erkenntnis sind die zentralen Erklärungsvariablen im Forschungsprojekt „Der Einfluß von Partizipation und Mitbestimmung auf unternehmenspolitische Entscheidungsprozesse“ am Institut für Organisation, Lehrstuhl Prof. Kirsch, Universität München (Kirsch u.a. 1979).

7 Vgl. beliebige betriebswirtschaftliche Bücher z. Thema Investition – Investitionsrechnung; zur Problemdarstellung siehe Gerl 1975. Erst in jüngster Zeit gibt es vereinzelte Versuche, Arbeitnehmerinteressen in Investitionskalküle einzubziehen, vgl. Koubek 1978; Goetzke 1978. Zur praktischen Umsetzung vgl. POSTH in diesem Band, Teil C II.

8 Zur Interessenorientiertheit der Erkenntnis vgl. Israel 1972; Kirsch u.a. 1979.

- 9 Diese und die folgenden Tabellen sind entnommen aus Blumschein, Scholl 1978. Eine überarbeitete Fassung dieses Berichts ist 1979 beim RKW erschienen: Scholl, Blumschein (1979).
- 10 Siehe vor allem die Aufmerksamkeit für die Humanisierung der Arbeitswelt, die u.a. durch § 90/91 BetrVG verstärkt wurde. Auch für diese Entwicklung kommen die ersten Anstöße von einem Arbeitsdirektor der Montanindustrie. Die Einrichtung eines arbeitskundlichen Teams in der Salzgitter AG hat dann ähnliche Bestrebungen in den anderen Montanunternehmen angeregt. Wie bei § 92 hat der Gesetzgeber auch bei §§ 90/91 von den Entwicklungen im Bereich des Arbeitsdirektors gelernt. Vgl. dazu auch HAGENBRUCK in diesem Band, Teil B, IV.
- 11 Dabei ist es unerheblich, inwieweit die gesetzlichen Regelungen selbst Auslöser von Erkenntnisbemühungen sind oder inwieweit sie selbst nur auffälliger Bestandteil eines Prozesses gesellschaftlicher Machtveränderungen sind.
- 12 Zur Frage langfristiger Machtveränderungen vgl. Hondrich 1972; sowie Paul 1977, S. 58 ff.
- 13 Wenn es um Existenz bzw. Nicht-Existenz von Personalplanung geht (in der Tab. 2 ganz rechts), dann werden einfach die zweite, dritte und vierte Spalte beim Ausbaustand der Personalplanung zusammengefaßt und der ersten Spalte gegenübergestellt, in der Unternehmen ohne Personalplanung aufgeführt sind.
- 14 Bei vorzeitigen Pensionierungen ist beides sehr wichtig.
- 15 Alle Ergebnisse wurden daraufhin überprüft, ob sie nicht etwa durch die Unternehmensgröße bedingt sein könnten, da größere Unternehmen eher Personalplanung betreiben und eher auch mittel- und langfristige Personalpläne aufstellen. Doch die dargestellten Zusammenhänge lassen sich durch die Unternehmensgröße nicht (weg-)erklären.
- 16 Solche Hoffnungen nehmen einen beträchtlichen Raum in den Empfehlungen der Sozialpolitischen Gesprächsrunde ein.
- 17 Bei Arbeitnehmern ist dies unmittelbar einleuchtend. Für das Management geht es darum, Personalinvestitionen für Anwerbung, Einarbeitung, Fortbildung und Loyalität gegenüber dem Unternehmen nicht vorzeitig abschreiben zu müssen.
- 18 Gesetze und Vorschriften, die die Sicherheit am Arbeitsplatz erhöhen und das gesundheitliche Risiko senken, können allerdings neben den unmittelbar anfallenden Kosten langfristig zu Einsparungen bei den Zahlungen an die Berufsgenossenschaft und die Sozialversicherung führen. Langfristig findet hier also ein gewisser Interessenausgleich statt.
- 19 Vgl. für viele andere: RKW-Handbuch: Praxis der Personalplanung 1978. Teil I, S. 20 ff.
- 20 Auf die im Beitrag von LUTZ (in diesem Band, Teil A, V.) dargelegten Thesen, die ausführlicher in Lutz u.a. 1979 dargestellt sind, kann hier aus Platzgründen nicht eingegangen werden. Vor allem die Rolle der Personalplanung wird dort ganz anders beurteilt. Eine Diskussion der Thesen von Lutz und Mitarbeitern erfolgt in Scholl, Blumschein (1979).
- 21 Für das Verständnis des Lesers ist es vielleicht wichtig zu wissen, daß die damals schriftlich vorgelegte Referatsfassung erheblich kürzer war, bei etwa gleichem inhaltlichem Aufbau, und daß der jetzige 5. Teil nicht mündlich vorgetragen und daher auch nicht diskutiert wurde.

TEIL D: PERSONALPLANUNG UND ARBEITSMARKT

Gliederung:

- 1. Arbeitsmarktentwicklung und -probleme*
- 2. Personalplanung und Arbeitsmarktprobleme*
- 3. Die Diskussion um politische Konsequenzen*

1. Arbeitsmarktentwicklung und -probleme

Nach einer langen Periode der Vollbeschäftigung – während der man sich in Betrieben und Arbeitsverwaltungen überwiegend über zunehmenden Mangel an Arbeitskräften sorgte – hat sich seit der Rezession 1973/74 die Arbeitsmarktlage in der BRD grundlegend gewandelt. Eine seit Jahren wenig veränderte Situation hoher Unterbeschäftigung stellt nun das Hauptproblem dar, mit dem Arbeitsmarktpolitiker und Tarifparteien konfrontiert sind. Zwar scheint sich in bezug auf das Ausmaß der Arbeitslosigkeit eine Besserung der Lage anzubahnen, denn in der letzten Zeit lässt sich eine schrittweise Senkung der – immer noch hohen – Arbeitslosenquote registrieren. Eher noch verschärft haben sich dagegen strukturelle Ungleichgewichte im Arbeitsmarkt. Als besonders gravierendes Problem zeichnet sich eine verstärkte Strukturierung, also eine Ungleichverteilung der Arbeitslosigkeit in verschiedensten Ausprägungen ab (vgl. etwa Schmid 1978). Hierzu nur einige wenige Beispiele:

- Immer deutlicher konzentriert sich das Risiko des Arbeitsplatzverlustes auf bestimmte Erwerbspersonengruppen, wie ältere Arbeitnehmer, gesundheitlich Beeinträchtigte und Frauen¹; diese sind immer schwieriger oder gar nicht mehr zu vermitteln;
- die Bedeutung der Langfristarbeitslosigkeit nimmt – sowohl gemessen in absoluten Zahlen als auch im Anteil am gesamten Arbeitslosenbestand – weiter zu;

* Die Autorin ist wissenschaftliche Mitarbeiterin des Instituts für Sozialwissenschaftliche Forschung e. V.

- auch die regionalen Disparitäten in der Verteilung der Arbeitslosigkeit haben sich verschärft. Während in einigen Teilen der BRD schon wieder Vollbeschäftigung herrscht, sind andere Gebiete anhaltend und in extrem hohem Ausmaß von Arbeitslosigkeit und anderen Formen der Unterbeschäftigung betroffen;
- nicht zuletzt mehren sich die Indizien für ein Nebeneinander von Unter- und Überbeschäftigung: Arbeitslosigkeit auf der einen Seite, hohes und wachsendes Volumen von betrieblicher Mehrarbeit durch Überstunden und/oder Sonderschichten in Teilen der bundesdeutschen Wirtschaft andererseits (vgl. Mendius 1978).

Obwohl sich schon seit einiger Zeit wieder eine Aufwärtsentwicklung in der Wirtschaftskonjunktur der BRD durchsetzt, stoßen die Bundesregierung und die Bundesanstalt für Arbeit mit dem Einsatz ihres beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums auf erhebliche Schwierigkeiten bei dem Bestreben, den Beschäftigungsgrad substantiell zu erhöhen und die angesprochenen Ungleichgewichte einzubauen.

So kommt man nicht umhin, eine relative Wirkungslosigkeit verschiedener, teilweise großdimensionierter staatlicher Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik zu konstatieren (Hofemann 1979); auch von seiten der Bundesanstalt wird eingeräumt, daß die erwarteten Beschäftigungseffekte verschiedener Programme ausgeblieben sind (Bundesanstalt für Arbeit 1978). Das zeigte sich beispielsweise an den geringen Erfolgen der Maßnahmen zur Mobilitätsförderung im Rahmen des Sonderprogramms der Bundesregierung zur Förderung von Stabilität, Beschäftigung und Wachstum. Auch mit den im Programm vorgesehenen gezielten Eingliederungshilfen in Form von Lohnkostensubventionen ist es trotz eines starken Anstiegs der Mittelaufwendungen nur sehr begrenzt gelungen zu verhindern, daß sich das Beschäftigungsrisiko einseitig auf die Gruppen mit der schwächsten Stellung am Arbeitsmarkt verteilt.

Ein weiteres Problem zeigt sich darin, daß die beabsichtigten Wirkungen staatlicher beschäftigungspolitischer Maßnahmen sogar direkt ins Gegenteil umschlagen können: Als ein Beispiel solcher zielwidrigen Wirkungen läßt sich die raumstrukturelle Entwicklungspolitik anführen, die durch wachstumsorientierte Industrieansiedlungspolitik mittels Investitionshilfen einen regionalen Ausgleich herzustellen versuchte. Dabei wurden in der Regel diese Investitionshilfen mit der Schaffung bzw. Sicherung von Arbeitsplätzen gleichgesetzt. Tatsächlich hat diese Politik, insoweit die Investitionen eher arbeitsplatzsparend als arbeitsplatzschaffend wirkten, allerdings dazu beigetragen, regionale Disparitäten der Wirtschafts- und Erwerbsstruktur eher noch zu vertiefen (Sengenberger 1979).

2. Personalplanung und Arbeitsmarktprobleme

Das Gesamtbild der Arbeitsmarktentwicklung in den letzten Jahren kontrastiert ganz erheblich mit den optimistischen Vorstellungen zu Zeiten der Vollbeschäftigung, in denen man in der Einführung von Personalplanung in den Betrieben einen ganz entscheidenden Schritt sah, um Arbeitsmarktprobleme im vorhinein vermeiden oder schnell beheben zu können. Man hoffte, in der Personalplanung ein zentrales Kettenglied gefunden zu haben, mit dem sich eine engere Abstimmung zwischen betrieblicher Beschäftigungspolitik einerseits und staatlicher Bildungsplanung und Arbeitsmarktpolitik andererseits durchführen ließe (Sozialpolitische Gesprächsrunde 1972).

Bessere Koordination von betrieblicher Beschäftigungs- und öffentlicher Arbeitsmarktpolitik mit Hilfe von Personalplanung als wirksames Rezept gegen Arbeitsmarktprobleme – die Realität bestätigt diese Erwartungen keineswegs.

Für das Fehlschlagen dieser Hoffnungen dürften zwei Momente ganz entscheidend verantwortlich sein: einmal der unzureichende Verbreitungs- und Ausbaustand von betrieblicher Personalplanung; zum anderen aber vor allem grundlegende Interessendifferenzen zwischen einzelbetrieblicher und öffentlicher, gesamtgesellschaftlich orientierter Beschäftigungspolitik:

(1) Personalplanung ist in der Wirtschaft der BRD noch keineswegs ein durchgängiges „Allgemeingut“ – nach den Ergebnissen der Betriebserhebung des ISF München waren es Mitte der 70er Jahre erst 42 % der Unternehmen mit mehr als 50 Beschäftigten, die in irgendeiner Form Personalplanung eingeführt haben.² Auch von einer Langfristigkeit und Differenziertheit der Personalplanung – die als Grundvoraussetzungen für eine vorausschauende und einigermaßen verbindliche Koordination öffentlicher und privatwirtschaftlicher Planungsziele angeführt werden (vgl. Dörfer, Ulrich 1977) – kann bei der Mehrheit der existierenden Pläne für den Personalbereich nicht die Rede sein. Beim derzeitigen Stand der Planungsaktivitäten fehlen daher noch in vielen Bereichen im Hinblick auf Verbreitung, Zeithorizonte, Verbindlichkeit und Differenziertheit wichtige Grundlagen.

Aber auch da, wo die Betriebe über große aktuelle Datenmengen und Informationen aus dem Personalbereich verfügen, mangelt es an technisch-instrumentellen bzw. organisatorischen Voraussetzungen für eine engere Verzahnung zwischen betrieblichen und gesamtwirtschaftlichen Prognosen und Zielplanungen. Im Erfassungs- und Planungsinstrumentarium – bei den den Planungen zugrundeliegenden Definitionen, Merkmalen und Klassifikationen – besteht oft starke Uneinheitlichkeit, die sowohl eine zwischenbetriebliche Vergleichbarkeit als auch die Abstimmung mit Rahmendaten der globalen Beschäftigungspolitik stark beeinträchtigen. Mangelnde Vereinheitlichung und Kompatibilität der Da-

ten und Klassifikationen einerseits, fehlender oder ungenügender Informationsfluß zwischen Betrieben und Arbeitsverwaltungen andererseits bilden Hindernisse für eine wirksamere arbeitsmarktpolitische Verwertbarkeit der Planungsaktivitäten (vgl. Kühl 1978; Dörfer, Ulrich 1977).

(2) Entscheidender noch scheint jedoch die These, daß die Erwartungen, in denen eine Abstimmung von betrieblicher Beschäftigungspolitik und staatlicher Arbeitsmarktpolitik im wesentlichen als informationstechnische Aufgabe angesehen wird, insgesamt von unrealistischen Grundprämissen ausgehen. Die bestehenden informationstechnischen Koordinationsmängel und -probleme sind dementsprechend zumindest teilweise selbst wiederum nur als Ausdruck tieferliegender struktureller Ursachen zu begreifen, die in grundlegenden Ziel- und Interessenkonflikten zwischen einzelbetrieblicher Beschäftigungspolitik und gesamtwirtschaftlicher Arbeitsmarktpolitik bestehen.

Personalpolitisches Handeln der Betriebe ist grundsätzlich orientiert an einzelwirtschaftlichen Rentabilitätsinteressen, deren Artikulation und Durchsetzung jeweils spezifischen einzelbetrieblichen Bedingungen unterliegen. Staatliche Arbeitsmarktpolitik andererseits ist orientiert an gesamtgesellschaftlichen Problemstellungen und Zielen. Damit ist nicht ausgeschlossen, daß einzelbetriebliches und öffentliches Arbeitsmarkthandeln konform laufen oder sich zumindest nicht behindern; insoweit nämlich die jeweiligen Bedingungen und Probleme für einen mehr oder weniger großen Teil der Betriebe in bestimmten Zeiträumen so gelagert sein können, daß die Verfolgung ihrer je spezifischen Interessen gesellschaftlichen Beschäftigungszielen entspricht bzw. diesen nicht zu widerläuft. Es besteht aber auch die Möglichkeit strukturell bedingter Ziel- und Handlungskonflikte zwischen den beiden Ebenen, insoweit nämlich einzelbetriebliche Interessen im Hinblick auf Beschäftigung, Sicherung und rentablen Einsatz von Arbeitskräften entsprechend je spezifischen einzelbetrieblichen Bedingungen in Widerspruch geraten können zu Zielen einer gesamtgesellschaftlich optimalen Allokations- bzw. Beschäftigungsstruktur. Folgt man dieser Annahme möglicher Interessengegensätze, so können sich für öffentliche Arbeitspolitik (Bundesanstalt für Arbeit 1978, S. 127 ff) bei der Durchsetzung gesellschaftlicher Beschäftigungsziele zweierlei Risiken ergeben: entweder ihre Instrumente bleiben wirkungslos, die Maßnahmen greifen an den Betrieben vorbei gleichsam ins Leere; oder die Wirkungen sind konterintentional, öffentliche arbeitsmarktpolitische Eingriffe werden in ihren tatsächlichen Effekten durch einzelbetriebliche Strategien ins Gegenteil verkehrt. Damit drängt sich nun auch die Frage auf, ob unter den gegebenen Bedingungen betriebliche Personalplanung in ihrer Funktion etwa nicht zur wirkungsvolleren Verzahnung beider Ebenen beiträgt, sondern vielmehr in bestimmten Situationen die Probleme noch verschärft. Den Erwartungen, daß Personalplanung als solche schon ein

Instrument zur vorausschauenden Vermeidung von Arbeitsmarktproblemen darstelle, könnte man die folgende These entgegenstellen: Personalplanung kann von den Betrieben geradezu als Instrument dazu genutzt werden, ihre Ziele noch wirksamer als bisher durchzusetzen, auch gegenüber dem außerbetrieblichen Arbeitsmarkt, und so dazu beitragen, Ungleichgewichte im Arbeitsmarkt noch zu verstärken bzw. zu verfestigen.

(a) So ergibt sich z. B. die Frage, ob die zu beobachtende verschärfte Personalauslese in der Einstellungspolitik der Betriebe nicht gerade auch ein Produkt effizienterer einzelbetrieblicher Personalplanung ist und wesentlich dazu beigetragen hat, die Herausbildung der sogenannten Problemgruppen im Arbeitsmarkt zu fördern (vgl. dazu den Beitrag von SENGEMBERGER); und weiter, ob nicht die staatlichen Bemühungen um einen Abbau dieser Ungleichverteilung nicht immer wieder durch einzelbetriebliche selektive Beschäftigungspolitik unterlaufen werden.

(b) Auch die Weiterbildungspolitik von Betrieben kann als ein Beispiel für mögliche Unvereinbarkeiten von betrieblicher Personalplanung und -politik mit öffentlicher Arbeitsmarktpolitik gesehen werden. Denkbar wäre, durch einen antizyklischen Einsatz der Weiterbildung von Arbeitskräften diese Maßnahme als konjunkturpolitisches Beschäftigungsinstrument bzw. volkswirtschaftlich sinnvolle Alternative zu Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit zu nutzen. Der Beitrag von MAASE und SENGEMBERGER versucht anhand der Weiterbildungspraxis von Betrieben zu zeigen, inwieweit einzelbetriebliche Interessen immer wieder zu Barrieren dafür werden können, daß das Ziel eines breiten-wirksamen antizyklischen Weiterbildungsverhaltens realisiert wird.

(c) Weiter können auch bestimmte, eher neuartige, beschäftigungspolitische Anpassungsmaßnahmen angeführt werden, deren einzelbetriebliche rentable Anwendung ebenfalls auf Personalplanung basiert, und mit deren Hilfe die Betriebe eine für sie günstige Regelung des erforderlichen Beschäftigungsabbaus erzielen, wie z. B. die vorgezogene Verrentung von Arbeitnehmern per Aufhebungsvertrag. Die Betriebe konnten sich auf diese Weise relativ schnell und konfliktlos von älteren Arbeitskräften trennen und ihre betriebliche Altersstruktur verbessern; gleichzeitig wurde aber ein Teil der finanziellen Lasten und die sozialpolitische Problematik älterer Arbeitnehmer, die sozusagen als verschlissenes Material aus dem betrieblichen Produktionsprozeß abgeschoben werden, auf die Allgemeinheit überwälzt (vgl. Schultz-Wild 1978).

(d) Mit besserer Planbarkeit und Transparenz der betrieblichen personellen Vorgänge erhöhen sich auch die Möglichkeiten für die Unternehmen, mehr Flexibilität im Arbeitskräfteeinsatz statt über Neueinstellungen vom externen Arbeitsmarkt mit Hilfe alternativer Anpassungsstrategien, z. B. durch Erhöhung bzw. Variation der betrieblichen Mehrarbeit – wie Überstunden und

Sonderschichten – zu erzielen (vgl. Mendius 1978). Eine solche Politik steht aber dem öffentlichen Interesse an beschleunigtem Abbau der Arbeitslosigkeit diametral entgegen.

Die jeweilige Einschätzung des Verhältnisses zwischen betrieblicher Personalpolitik und öffentlicher Arbeitsmarktpolitik – ob eine Beziehung grundsätzlicher Vereinbarkeit und Koordinierbarkeit, ein unabhängiges Nebeneinander oder aber Gegenläufigkeit der beiden Interessen- und Handlungsebenen angenommen wird – ist keine akademische Streitfrage, sondern entscheidend für Art und Ansatzpunkte politischer Schlußfolgerungen.

3. Die Diskussion um politische Konsequenzen

Die reale Entwicklung seit Mitte der 70er Jahre ist nicht ohne Wirkung auf die arbeitsmarktpolitischen Überlegungen und Vorschläge von seiten der interessierten Fachkreise, Wissenschaftler und Praktiker geblieben. Die Problematik und die mögliche Konflikthaftigkeit, die den Wechselbeziehungen von betrieblicher Personalplanung und Arbeitsmarkt innewohnt, die Schwierigkeiten, die sich für eine Abstimmung zwischen Betrieb und staatlicher Arbeitsmarktpolitik ergeben können – all das hat eine kritische und teils kontroverse Diskussion ausgelöst, die gegenwärtig noch in vollem Gange ist und in der sich definitive Positionen erst schrittweise herausbilden (vgl. u.a. verschiedene Beiträge von KOHL 1978; Bundesanstalt für Arbeit 1978; SEIFERT, SIMMERT 1977).

Im Zusammenhang mit der hier angesprochenen Problematik geht es insbesondere um die Frage: Wenn eine wirksamere Koordination von betrieblicher Beschäftigungspolitik und öffentlicher Arbeitsmarktpolitik kein rein technisch lösbares Problem ist, wie kann erreicht werden, daß die bestehenden Divergenzen in den Aktionen der beiden Ebenen verringert werden? Mit dieser Frage beschäftigen sich – mehr oder minder explizit – auch die nachfolgenden Beiträge in diesem Band, die sich mit verschiedenen Aspekten des Zusammenhangs von Personalplanung und Arbeitsmarkt auseinandersetzen.

Neben Versuchen, das Verhältnis zwischen betrieblicher Personalpolitik und öffentlicher Arbeitsmarktpolitik zu analysieren und in Beziehung zu aktuellen Beschäftigungsproblemen zu setzen – wie etwa in den Aufsätzen von SEIFERT und SENGENBERGER –, werden Ansätze zu Lösungswegen für die Arbeitsmarktproblematik diskutiert und die Frage nach realistischen Möglichkeiten einer wirksamen Verknüpfung von einzelbetrieblicher und öffentlicher Beschäftigungspolitik aufgeworfen.

Betrachtet man das Spektrum der hier andiskutierten Politikansätze, so zeichnen sich drei Perspektiven ab:

- (1) Zu einen geht es um Ansätze, in denen Möglichkeiten zur Bewältigung

der Abstimmungsproblematik in einer institutionellen Perspektive angegangen werden. Hier stehen sich zwei – je nach Einschätzung des zugrundeliegenden Wechselverhältnisses – durchaus unterschiedliche Positionen gegenüber: die der verstärkten normativen Kontrolle einerseits, das Ansetzen auf dem Verhandlungswege durch Institutionalisierung neuer Verhandlungssysteme andererseits. Der ersten Position folgt SEIFERT, der für eine strikte Vorrangigkeit der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik gegenüber der betrieblichen Personalpolitik plädiert. Er sieht einen ersten notwendigen Schritt darin, die arbeitsmarktpolitischen Hilfen an Betriebe klar an beschäftigungsrelevante Förderungskriterien bzw. Auflagen zu binden und die verteilten Mittel stärkerer Kontrolle in bezug auf die erwünschte arbeitsmarktpolitische Wirkung zu unterziehen.

Demgegenüber setzt die andere Position eher auf die Möglichkeit, in einem Aushandlungsprozeß zwischen den Interessensparteien zu einer besseren Handlungsabstimmung zu kommen. Im Rahmen der PODIUMSDISKUSSION des ISF-Symposiums in Bad Reichenhall 1978 werden neue institutionelle Verfahrensregelungen vorgeschlagen, die die konkrete regionale Problemlage besser berücksichtigen und schnelle unbürokratische Reaktionen ermöglichen sollen: So wird die Einrichtung von Arbeitsmarktkonferenzen vor Ort vorgeschlagen, die abgestimmte Maßnahmen unter Einschluß der wesentlichen Arbeitsmarktakteure – Betriebe, örtliche Arbeitsverwaltungen, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände des Gebiets wie auch betroffene Arbeitnehmergruppen – beraten sollen.

(2) Eine zweite Perspektive setzt bei der betrieblichen Interessensebene an. Hier wird davon ausgegangen, daß die Artikulation und Durchsetzung betrieblicher Interessen nicht starr und ein für allemal festgelegt ist, sondern daß hier – entsprechend auch je spezifischen Bedingungen – Spielräume für Interessensformulierung bestehen. Gemäß dieser Sichtweise wäre es möglich, den Betrieben selbst – über noch zu diskutierende Instrumente und Maßnahmen – eine alternative Beschäftigungspolitik anzubieten, die mit den Zielen öffentlicher Arbeitsmarktpolitik stärker konform gehen kann, ohne zugleich wesentliche betriebliche Interessen zu verletzen. So sieht SENGENBERGER – im Rahmen einer umfassenden, überbetriebliche Arbeitspolitik und betriebliche Personalpolitik einbegreifenden Gesamtbeschäftigungspolitik – durchaus eine Chance für eine Kursänderung der bisherigen betrieblichen Selektionspolitik. Diese müßte seiner Ansicht nach in die Richtung einer Politik der Arbeitskräfteauswahl bei Einstellungen, Besetzung von Arbeitsplätzen, Qualifizierung und Aufstiegsförderung etc. weisen, welche – mit Hilfe personalplanerischer Instrumente – nunmehr gezielt auf die Förderung der Gruppen mit schwacher Arbeitsmarktposition abhebt. Eine solche Neuorientierung wäre insoweit vorstellbar, als sie letztlich auch einem langfristigen betrieblichen Interesse an der Schaffung und Sicherung eines stabilen qualifizierten Arbeitskräftepotentials entgegenkäme.

(3) Eine dritte Perspektive politischer Konsequenzen, die hier nur angerissen wird, zielt auf die verschiedenen Dimensionen von Politik, auf denen eine Koordination zu versuchen wäre. Einen der möglichen Aspekte von Politik stellt TERIET in seinem Beitrag zur Diskussion, nämlich die Politik der Arbeitszeitgestaltung. Als einen Ansatzpunkt zur Eindämmung der Beschäftigungsprobleme entwickelt er ein ganzes Spektrum von Möglichkeiten der Arbeitszeitvariation, die von Regelungen auf betrieblicher Ebene bis zu global angesetzten Maßnahmen reichen.

Welche der hier angedeuteten Perspektiven tatsächlich aussichtsreich sind, welche möglichen Kombinationen sich als sinnvoll erweisen werden, darüber läßt sich beim derzeitigen Stand der Diskussion kaum Endgültiges aussagen. Deutlich wird aber insgesamt die Erkenntnis – und auch das spiegelt den Umdecksungsprozeß in der Arbeitsmarktdiskussion wider –, daß es nicht mehr um die Suche nach *einem* Allheilmittel, nach der Vorstellung von *einer* beschäftigungspolitischen Patentlösung geht. Vielleicht birgt gerade die Einbeziehung verschiedenster Ansatzpunkte und Lösungsmuster für politische Steuerung die Chance in sich, schrittweise zum Konzept einer umfassenden und integrierten Beschäftigungspolitik zu gelangen.

- ¹ Die Entwicklung der Arbeitslosenzahlen seit 1976 spiegelt deutlich diesen Strukturalisierungsprozeß wider; so liegt beispielsweise die Arbeitslosenquote der Frauen Mitte 1979 doppelt so hoch wie die Quote der arbeitslosen Männer, die sich eher überproportional mit dem Abbau der Gesamtarbeitslosigkeit verringert hat.
- ² Eine eingehendere Darstellung der Erhebungsergebnisse findet sich im Beitrag von SCHULTZ-WILD und SENGENBERGER in Teil A dieses Bandes.

Gliederung:

- 1. Zur Forderung einer engeren Verknüpfung von Arbeitsmarkt- und Personalpolitik*
- 2. Zur Funktion von Personal- und Arbeitsmarktpolitik*
- 3. Betriebliche Politik der Arbeitszeitanpassung unterläuft das Vollbeschäftigungsziel*
- 4. Verlagerung von betrieblichen Beschäftigungsproblemen auf den Arbeitsmarkt*
- 5. Selektive Personalpolitik bedingt differenzierte Beschäftigungschancen*
- 6. Arbeitsmarktpolitische Anpassung und personalpolitische Anforderungen*
- 7. Schlußfolgerungen*

1. Zur Forderung einer engeren Verknüpfung von Arbeitsmarkt- und Personalpolitik

Die Befassung mit Problemen über das wechselseitige Beziehungsverhältnis zwischen öffentlicher Arbeitsmarktpolitik und betrieblicher Personalpolitik ist noch äußerst rudimentär¹. Bislang galt das Untersuchungsinteresse mehr der isolierten Betrachtung der jeweiligen Politikbereiche, während deren wechselseitiges Beziehungsgefüge, die Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Zielsetzungen, Kompetenzen und Instrumenten sowie in den Handlungs- und Funktionsmustern weitgehend unbeleuchtet blieben. Diese Lücke kann auch hier nicht geschlossen werden. Es sollen hier nur einige Problemabpunkte angedeutet werden, die das funktionale Beziehungsverhältnis beider Politikbereiche umreißen.

* Der Autor ist Referent für Arbeitsmarktpolitik im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut des Deutschen Gewerkschaftsbundes (WSI).

Der Beitrag ist die überarbeitete Fassung seines Einführungsreferats zum Thema Personalplanung und Arbeitsmarkt auf dem Symposium „Personalplanung unter veränderten Wachstumsbedingungen“ 1978.

Anlaß und Ausgangspunkt für die folgenden Ausführungen ist die aus dem wissenschaftlichen und politischen Bereich wiederholt vorgebrachte Forderung, öffentliche Arbeitsmarktpolitik und betriebliche Personalpolitik stärker aufeinander abzustimmen. Hierfür hat sich speziell die Sozialpolitische Gesprächsrunde beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung ausgesprochen: „Im Interesse eines langfristigen harmonischen, wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts, der Nutzung aller vorhandenen Arbeitskraft- und Begabungsreserven als auch der beruflichen Selbstentfaltung der Arbeitnehmer sollte versucht werden, die Möglichkeit einer engen Verknüpfung staatlicher Aktivitäten mit der betrieblichen Personalplanung zu nutzen, weil damit sowohl innerbetriebliche als auch zwischen- und überbetriebliche Maßnahmen effizienter werden“ (Sozialpolitische Gesprächsrunde 1972).

Auf einer recht globalen Ebene und ohne auf die jeweiligen institutionellen und konzeptionellen Besonderheiten sowie die unterschiedlichen Funktionen und Kompetenzen einzugehen, verbindet sich mit der von der Sozialpolitischen Gesprächsrunde formulierten Verknüpfungsforderung die beschäftigungspolitisch hochgesteckte Erwartung, daß sich auf diesem Wege negative Beschäftigungswirkungen, die aus dem technischen und dem wirtschaftlichen Wandel resultieren können, wirkungsvoller als bislang vermeiden bzw. auffangen lassen.

Wichtig für die Koordination beider Bereiche ist vor allem, daß „die Beschäftigungs- und Sozialpolitik in den Unternehmen nicht behindert, sondern unterstützt wird“ (Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung 1974, S. 43). Ansonsten sind Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik – so die Einschätzung – nicht oder nur beschränkt wirksam. Diese Zielsetzung spricht der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik eine recht eindeutige Vorrangigkeit gegenüber der betrieblichen Personalpolitik zu. Die Koordinationsforderung bezieht sich demnach nicht nur auf die technisch-instrumentelle Handlungsebene, z. B. auf die engere Zusammenarbeit von Arbeitsverwaltung und Betrieb. Hierbei geht es primär darum, die jeweilige konzeptionelle Ausrichtung in den Grundlagen rationaler zu gestalten (Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel 1976, S. 522), so daß widersprüchliche Handlungsprozesse zwischen Arbeitsmarkt- und Personalpolitik vermieden werden. Inkompatibilitäten sowohl der Ziele als auch der konkreten Aktionen würden dagegen eine Koordination unter den gegebenen Bedingungen erschweren oder sogar ausschließen.

Für die weitere Diskussion wird also davon ausgegangen, daß eine Abstimmung zwischen Arbeitsmarkt- und Personalpolitik unter den dargelegten Voraussetzungen nur funktionieren kann, wenn der *Arbeitsmarktpolitik eine bestimmte Leitfunktion* zuerkannt ist.

Es ist nun zu fragen, ob und inwieweit arbeitsmarktpolitische Konzeption

und eine ausreichende Praxis deren Grundlage für eine in der genannten Form normierte Verknüpfungsstruktur von Arbeitsmarkt- und Personalpolitik erkennen lassen. Dabei wird die nur an einigen Beispielen demonstrierte Beantwortung andeuten, daß die Berechnungsstruktur zwischen den beiden Politikbereichen nicht, wie programmatisch gefordert, durch eine Dominanz autonomer arbeitsmarktpolitischer Ziele und Vorgaben gekennzeichnet ist, sondern eher im umgekehrten Sinne funktioniert.

2. Zur Funktion von Personal- und Arbeitsmarktpolitik

Die *betriebliche Personalpolitik*, verstanden als die Gesamtheit der von der Kapitalsseite praktizierten Aufgaben und Maßnahmen personeller Art in einem Betrieb bzw. einer Unternehmung, verkörpert einen Teilbereich der gesamten Unternehmenspolitik. Gleichzeitig stellt die Personalpolitik selbst ein Instrument dar, um die allgemeinen Unternehmensziele innerhalb eines abgesteckten Handlungsfeldes zu realisieren. Insofern leiten sich die Ziele der Personalpolitik aus dem Zielsystem der Unternehmung ab und dürfen nicht im Widerspruch zu diesem stehen.

Dementsprechend sind dann auch die Grundprinzipien der betrieblichen Personalpolitik darauf ausgerichtet, die generelle Wirtschaftlichkeitsmaxime in Personalentscheidungen zu konkretisieren und dafür zu sorgen, daß der Einsatz der menschlichen Arbeitskraft im Produktionsprozess möglichst kostengünstig und ohne Reibungen für den Produktionsablauf erfolgt. Diese Aufgabe umfaßt sowohl quantitative als auch qualitative Momente der Personalbeschaffung und -bereitstellung, den gezielten und flexiblen Personaleinsatz, die Qualifizierung, die Gestaltung der Arbeitsbedingungen sowie den Personalabbau. Personalpolitisches Handeln zielt darauf ab, die Relation zwischen Personalaufwand einerseits und Leistungsbeitrag des Faktors Arbeit andererseits zu optimieren. Dabei wird die menschliche Arbeit analog zu den übrigen Leistungsfaktoren als ein betriebswirtschaftlicher Kostenfaktor betrachtet und behandelt.

Unter diesen von den Unternehmen gesetzten Vorzeichen sind die Interessen und Bedürfnisse der Arbeitskräfte den privaten, an einer höchstmöglichen und dauerhaften Verwertung des eingesetzten Kapitals interessierten Gewinnzielen der Unternehmen nachgeordnet. Von daher sind schon innerhalb des betrieblichen Bereiches prinzipiell Konfliktmöglichkeiten angelegt, die sich an divergierenden Interessen und Ansprüchen von Arbeitgebern einerseits und Arbeitnehmern andererseits hinsichtlich der Arbeitsbedingungen, des Arbeitseinsatzes, in Fragen der Entlohnung, der Arbeitssicherheit, der Arbeitsplatzsicherheit oder der Aufstiegs-, Karriere- und Qualifikationschancen entzünden können.

Die jeweiligen personalpolitischen Entscheidungen werden entsprechend den privaten Eigentumsverhältnissen dezentral und privat von den Einzelunternehmen bzw. -betrieben getroffen. Je nach den konkreten Bedingungen und Verhältnissen auf einzelnen Teilmärkten und den vielfältigen politischen, ökonomischen, sozialen und rechtlichen Normen, Werten und kodifizierten Rahmenbedingungen sind dabei Freiheitsgrad und Handlungsspielraum sowohl für die generellen Unternehmensentscheidungen als auch speziell für die Personaldispositionen innerhalb bestimmter Handlungsmargen vorgegeben. Neben diesen „externen“ Bedingungen ist die betriebliche Personalpolitik eng an vorgelagerte Unternehmensentscheidungen der Investitions- oder Produktionsplanung gebunden. Die „internen“ Abhängigkeiten lassen dann auch unter den gegebenen funktionalen Abhängigkeitsverhältnissen sowie den kapitalbestimmten Entscheidungsprozessen kaum Raum für eine autonome oder eine „aktive“ Funktion der betrieblichen Personalpolitik (vgl. POSTH in diesem Band, Teil B, III.), die mehr von eigenständigen personalpolitischen Zielen ausgeht und sich z. B. stärker von – den betrieblichen Gewinnzielen übergeordneten – sozialpolitischen Gesichtspunkten leiten lässt.

Demgegenüber gibt die *öffentliche Arbeitsmarktpolitik*, deren Grundlage durch das Arbeitsförderungsgesetz definiert ist, vor, gesamtgesellschaftlichen Zielen, also sowohl den Interessen der Beschäftiger als auch denen der Beschäftigten zu dienen. So fordert die zentrale arbeitsmarktpolitische Aufgabenstellung, dabei mitzuwirken, daß sich Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt quantitativ und qualitativ ausgleichen. Je nach aktueller Problemlage bzw. absehbarer Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt, soll sich dann das Schwerpunkt arbeitsmarktpolitischer Aktivitäten entweder mehr auf die Lösung von Angebots- oder aber von Nachfrageproblemen konzentrieren. So soll z. B. eine Phase anhaltend hoher Arbeitskräfteknappheit von der Arbeitsmarktpolitik spezielle Rekrutierungsaufwendungen erfordern. Analog hierzu sollten dann bei Unterbeschäftigung die Interessen der Arbeitslosen und der noch Beschäftigten an Maßnahmen zur Wiedereingliederung bzw. zur Sicherung von Arbeitsplätzen und zum Erhalt der Arbeitsbedingungen im Vordergrund stehen.

Außerdem werden Beschäftigungsziele benannt, die an autonomen Beschäftigungszielen ausgerichtet und von allgemeinen gesellschafts- und sozialpolitischen Normen geleitet sind. Hierzu zählt z. B. die Verbesserung der Beschäftigungschancen bestimmter Personengruppen. Die hiermit verknüpfte Gestaltungsfunktion ist Ausdruck eines weitreichenden Anspruchs, der mit dem Attribut *aktivvorausschauend* umschrieben wird. Danach soll eine so charakterisierte Arbeitsmarktpolitik auch längerfristig orientierte Programme entwickeln und die Richtung sozio-ökonomischer Entwicklungstendenzen mitsteuern (vgl. Manytz, Scharpf 1973, S. 122 f.). Insofern wird von autonomen Zielen gesprochen.

Gemessen an diesem Autonomiepostulat erscheinen die arbeitsmarktpolitischen Instrumente als unzureichend. Denn es existieren keine Möglichkeiten, quantitative und qualitative Beschäftigungsgrößen auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes *direkt* und *dauerhaft* zu beeinflussen bzw., ausgehend von autonomen arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen, auch *gegen* die an privatwirtschaftlichen Rentabilitätskriterien orientierten betrieblichen Personalentscheidungen durchzusetzen. Im wesentlichen stützen sich die Interventionsmöglichkeiten auf eine Reihe ähnlich funktionierender positiver Anreize, wie Eingliederungsbeihilfen, Einarbeitungs- und Lohnkostenzuschüsse. Ihre Nutzung hängt jeweils von der Initiative der Betriebe bzw. Unternehmen ab.

Im Rahmen der arbeitsmarktpolitischen Gesamtfunktion stehen diese Hilfen und Maßnahmen jedoch nicht an zentraler Stelle. Hier überwiegt vielmehr ein angebotsseitiges Anpassungsinstrumentarium, zu dem vor allem die als Kernstück aktiver Arbeitsmarktpolitik bezeichneten Weiterbildungsmaßnahmen zählen. Diese Gewichtung deutet an, daß instrumentell eher die Möglichkeit gegeben ist, die Angebotsseite des Arbeitsmarktes an die nachfrageseitigen Anforderungen anzupassen als umgekehrt (vgl. Pfriem, Seifert 1979).

3. Betriebliche Politik der Arbeitszeitanpassung unterläuft das Vollbeschäftigungsziel

Ein zentrales arbeitsmarktpolitisches Ziel ist es, im Rahmen des zur Verfügung stehenden Instrumentariums dafür zu sorgen, daß ungleichgewichtige Beschäftigungschancen möglichst vermieden bzw. möglichst rasch aufgelöst werden. Inwieweit sich dieses Ziel realisieren läßt, hängt natürlich entscheidend von der Entwicklung auf den Gütermärkten ab, die nicht oder nur sehr begrenzt durch arbeitsmarktpolitische Interventionen zu beeinflussen ist. Aber vorausgesetzt, daß es zu einer konjunkturellen, durch beschäftigungspolitische Maßnahmen forcierten Produktionsausdehnung kommt, dann verfügen die Unternehmen über verschiedene personalpolitische Alternativen, das benötigte Arbeitsvolumen auszudehnen.

Für die Phase nach dem Konjunkturtiefpunkt 1975 wurde festgestellt, daß die Unternehmen bei Produktionsbelebungen das vermehrt benötigte Arbeitsvolumen eher durch Mehrarbeit als durch Neueinstellungen erhöhen (vgl. Mendius 1978). In der vorangegangenen Abschwungphase haben die Unternehmen dagegen einem verstärkten Personalabbau den Vorzug gegeben.

Für die öffentliche Arbeitsmarktpolitik hat dies zur Folge, daß in dem Maße, wie die Betriebe versuchen, ihren reduzierten Personalbestand zu verstetigen und deshalb nur sehr zögernd bereit sind, zusätzliche Arbeitskräfte einzustel-

len, gleichzeitig auf dem überbetrieblichen Gesamtarbeitsmarkt auch die Unterbeschäftigung verstetigt wird, obwohl die gesamtwirtschaftliche Produktionsexpansion einen vermehrten Arbeitskräfteeinsatz bzw. einen Abbau der Arbeitslosigkeit ermöglichen würde. Je stärker nun solche personalpolitischen Strategien der Arbeitszeitvariation zum Tragen kommen, desto wirkungsloser bleiben arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Verringerung der Unterbeschäftigung bzw. desto höher muß ihr Aufwand sein, damit überhaupt sichtbare Erfolge eintreten. In dem Maße, wie es den Betrieben gelingt, unterschiedliche Arbeitsvolumina durch Arbeitszeitvariationen auszugleichen, können sie ihren betrieblichen Beschäftigungsbedarf konsolidieren. Gleichzeitig reduziert sich auch die Nachfrageabhängigkeit der Betriebe vom externen Gesamtarbeitsmarkt.

Eine solche Politik könnte bedeuten, daß die beschäftigungsinduzierende Funktion der vor allem in Form finanzieller Anreize durchgeföhrten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen an Wirkung verliert. Dies dürfte zumindest für die erste Phase nach dem Krisentiefpunkt wahrscheinlich gewesen sein, in der die Unternehmen die in der Abschwungphase reduzierte Mehrarbeit wieder aufstockten. Vermutlich werden die Betriebe in dieser Situation zu der Alternative vermehrter Einstellungen nur dann bereit sein, wenn die arbeitsmarktpolitischen Hilfen die angenommenen Zusatzkosten von Personalaufstockungen übersteigen bzw. die damit verbundenen Entlassungsrisiken abdecken.

An dieser Stelle zeigt sich zweierlei sehr deutlich. Erstens können personalpolitische Strategien arbeitsmarktpolitische Ziele, wie z. B. das der Vollbeschäftigung, unterlaufen. Zweitens wird hier offensichtlich, daß weder Kompetenzen noch Instrumente der Arbeitsmarktpolitik ausreichen, um personalpolitische Verhaltensweisen und Handlungsmuster im Sinne der deklarierten arbeitsmarktpolitischen Ziele zu beeinflussen. Bei dem diskutierten Beispiel wäre es z. B. notwendig, tarifpolitische Regelungen bzw. die Gestaltungsmöglichkeiten des Gesetzgebers mit den Aktivitäten der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik zu koordinieren, um etwa die Möglichkeit der Mehrarbeit einzuschränken oder um Regelungen zu treffen, daß doch geleistete Mehrarbeit durch entsprechende Freizeitkontingente innerhalb eines bestimmten Zeitraumes auszugleichen ist. Ein erster Schritt, die Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zu erhöhen, könnte darin bestehen, die Vergabe arbeitsmarktpolitischer Fördermittel mit der Bedingung zu verkoppeln, daß ein gleichzeitiges Nebeneinander von Mehrarbeit und Mittelbeanspruchung ausgeschlossen ist.

4. Verlagerung von betrieblichen Beschäftigungsproblemen auf den Arbeitsmarkt

Ein weiterer Problemaspekt im Wechselverhältnis von Arbeitsmarkt- und Personalpolitik ist darin zu sehen, daß personalpolitische Strategien, betriebliche Beschäftigungsprobleme zu lösen, häufig nur die Konflikte von dem betroffenen Betrieb auf andere einzelwirtschaftliche Teilarbeitsmärkte abschieben oder schließlich dem Gesamtarbeitsmarkt anlasten. Damit sind dann auch die Lösungsaufwendungen der Arbeitsmarktpolitik übertragen und von der Gesamtigkeit der Beitragszahler aufzubringen.

So haben die Betriebe die rückläufige Wachstumsentwicklung mit recht verschiedenen personalpolitischen Anpassungsmaßnahmen beantwortet. Anstelle von Massenentlassungen wurde das Arbeitsvolumen u.a. durch Einstellungsstops und Ausnutzen der natürlichen Fluktuation, durch einen verminderten Einsatz von Leiharbeit oder die Rücknahme von Fremdaufträgen sowie durch Kurzarbeit, Aufhebungsverträge und die vorzeitige Verrentung ab dem 60. Lebensjahr reduziert (vgl. Schultz-Wild 1978a).

Zweifellos stellen diese Anpassungsvarianten aus der Sicht des jeweiligen Betriebes eine „elegante“ Lösung dar, da sie sowohl soziale Konflikte provozierende als auch kostentreibende formelle Entlassungen vermeiden. Vorteilhaft sind einzelne dieser Maßnahmen sicherlich auch für die Beschäftigten. Dies gilt z. B. für das Instrument der *Kurzarbeit*. Denn für einen bestimmten Zeitraum lassen sich hierdurch ansonsten drohende Entlassungen vermeiden bzw. hinausschieben. Gleichzeitig bleiben den Unternehmen nicht nur einzelne Arbeitskräfte erhalten, sondern eingespielte Arbeitsgruppen werden nicht durch kostenerhöhende Entlassungen und Umsetzungen auseinandergerissen und brauchen dann auch nicht durch neuerliche Einstellungen, Einarbeitungen und Qualifikationsaufwendungen wieder zusammengefügt zu werden. Während die Betriebe in diesem Fall einerseits von einer durch die öffentliche Arbeitsmarktpolitik unterstützten und finanzierten Arbeitszeitflexibilität profitieren, zeigen sie auf der anderen Seite wenig Bereitschaft, arbeitsmarktpolitische Anstrengungen zu unterstützen, indem sie anstatt Einstellungen vorzunehmen lieber Überstunden und Sonderschichten ansetzen. Letztlich ist sogar nicht auszuschließen, daß in einzelnen Betrieben oder Betriebsteilen kurzgearbeitet wird, während gleichzeitig andere zum Unternehmen/Konzern gehörende Betriebe oder Betriebsteile Mehrarbeit leisten. Sicherlich werden vor allem produktionstechnische Besonderheiten nicht immer einen zwischen- bzw. innerbetrieblichen Ausgleich unterschiedlich ausgelasteter Anlagen zulassen. Dennoch wäre hier das Zusammenspiel von Arbeitsmarktpolitik und Betrieb in der Weise zu intensivieren, daß Kurzarbeitergeld erst dann gewährt wird, wenn die betrieblichen Ausgleichs-

möglichkeiten überprüft sind. Möglicherweise könnte es im Vergleich zum Kurzarbeitergeld billiger sein, wenn die zur gleichmäßigen Auslastung einzelner Betriebe und Betriebsteile notwendigen Produktionsumstellungen und Personalanpassungen von der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik finanziell unterstützt würden.

Ebenso ist das vorzeitige Ausscheiden älterer Arbeitnehmer per *Aufhebungsvertrag* mit dem Ziel der *vorgezogenen Verrentung* eine relativ günstige Regelung für die Betriebe, obwohl sie einen Teil der finanziellen Leistungen übernehmen. Die Hauptlast wird aber von der Arbeitslosen- bzw. der Rentenversicherung getragen. Gleichzeitig können sich die Betriebe auf diese Weise auch der durch vorzeitigen Verschleiß der Arbeitskraft beruflich nur eingeschränkt verwertbaren Arbeitnehmer entledigen. Außerdem sind sie in diesem Fall von der Notwendigkeit befreit, spezielle, dem individuellen Leistungsvermögen entsprechende Arbeitsplätze für „Minderleistungsfähige“ einzurichten oder zu schaffen.

Auch die noch auf den ersten Blick recht überzeugend wirkenden beschäftigungssichernden Erfolge von *Einstellungsstops* oder eines reduzierten Leiharbeitseinsatzes verlieren erheblich an Wirkung, wenn man sie am Maßstab des Gesamtarbeitsmarktes mißt. Da ein Einstellungsstop den betrieblichen Arbeitsmarkt nach außen abschottet, bleibt vor allem den neu in das Erwerbsleben eintretenden Jugendlichen der Arbeitsplatzzugang versperrt. Wenn eine Einstellungssperre länger anhält, wird die Arbeitslosigkeit dann besonders zulasten von Jugendlichen gehen.

Ebenso kann der verminderte *Einsatz von Leiharbeitnehmern* die Lösung der Beschäftigungsprobleme zwar von der betrieblichen Stammbelegschaft abwenden; aber indem sich das Beschäftigungsrisiko auf die Leiharbeitnehmer konzentriert, wird es aus dem Betrieb verlagert, so daß die Lösung schließlich zu einer arbeitsmarktpolitischen Aufgabe wird. Für die Stammbelegschaften hat dabei der Einsatz von Leiharbeit eine gewisse Schutzfunktion. Denn dieser Beschäftigungseinsatz läßt sich je nach konjunktureller Situation relativ schnell und ohne großen Kostenaufwand variieren, während das Beschäftigungsniveau bei der Stammbelegschaft konstant bleiben kann. Ähnlich ist die Beschäftigung sogenannter *Hausfrauenschichten* oder der Abschluß von *befristeten Arbeitsverträgen* zu bewerten. Während derartige Beschäftigungsformen den Betrieben einen höchstmöglichen Flexibilitätsgrad im Personaleinsatz garantieren sollen, um die Kosten für nachfragebedingte Personalschwankungen gering zu halten, lastet auf den Arbeitskräften ein äußerst hohes Arbeitsplatzrisiko. Denn bei einer nur kurzfristigen Beschäftigung können keine Anwartschaften auf Kündigungsschutz und andere Schutzfristen erworben werden. Mit Hilfe dieser Beschäftigungsform schaffen sich die Unternehmen eine disponibile Arbeitskräfte-

reserve, deren Einsatz sie unabhängiger von rechtlichen und tariflichen Regelungen wie z. B. des Kündigungsschutzes macht.

Für die Beschäftigten ergibt sich noch ein weiterer negativer Aspekt. In dem Maße, wie die betriebliche Personalpolitik die Flexibilisierung des Arbeitskräfteeinsatzes systematisiert, konzentriert sich nicht nur das Beschäftigungsrisiko auf diesen Belegschaftsteil, sondern für diese Gruppe bestehen außerdem nur recht geringe Chancen, in betriebliche Aufstiegsketten einzudringen, eine berufliche Tätigkeit mit höherem Einkommen und günstigeren Arbeitsbedingungen zu besetzen oder an beruflicher Weiterqualifizierung teilzunehmen. Aufgrund der von vornherein einkalkulierten Möglichkeit einer begrenzten Beschäftigungsdauer werden die Betriebe kaum zu Bildungsinvestitionen bereit sein.

5. Selektive Personalpolitik bedingt differenzierte Beschäftigungschancen

Besondere arbeitsmarktpolitische Schwierigkeiten wirft die selektiv wirkende Einstellungs- und Entlassungspolitik der Betriebe auf. Sie hat dazu geführt, daß sich die Arbeitslosigkeit sehr ungleichgewichtig auf einzelne, nach verschiedenen sozio-demographischen Merkmalen untergliederte Personengruppen verteilt. Vor allem Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen oder mit (angenommenen) Leistungsdefiziten sind überproportional häufig arbeitslos. Arbeitslose mit diesen beschäftigungsrelevanten Merkmalen bezeichnet man als sogenannte Problemgruppen. Sie tragen ein besonders großes Risiko, nicht nur durch Entlassungen gefährdet zu sein, sondern auch arbeitslos zu bleiben.

Personalpolitische Strategien, die erheblich differenzierte Beschäftigungschancen hervorbringen und in dieser Form zementieren, stehen in einem krassen Gegensatz zum arbeitsmarktpolitischen Ziel ausgewogener Beschäftigungschancen und -strukturen. Bislang ist es trotz fortierter arbeitsmarktpolitischer Aktivitäten nicht gelungen, die Herausbildung von Problemgruppen zu verhindern und schon gar nicht, die gegebene strukturelle Ungleichverteilung aufzulösen.

Hieraus ergeben sich für das Verhältnis zwischen Arbeitsmarkt- und Personalpolitik vor allem folgende zwei Problemaspekte. Zum einen reichen die zur Verfügung stehenden arbeitsmarktpolitischen Instrumente zur Verbesserung gruppenspezifischer Beschäftigungschancen, wie Eingliederungsbeihilfen, Einarbeitungszuschüsse, Lohnkostensubventionen, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Bildung nicht aus, um personalpolitische Entscheidungen direkt zu beeinflussen und um vor allem Bedingungen und Voraussetzungen für das Entstehen gruppenspezifischer Selektionen nicht mehr nur betrieblichen Rentabilitätskalkülen zu überlassen. So ist z. B.

das bei Entlassungen und in einem noch größeren Maße bei Einstellungen wichtige Selektionsmerkmal der gesundheitlichen Beeinträchtigung häufig selbst wiederum Folge von betrieblichen Entscheidungen über die Gestaltung des Arbeitsprozesses und der hierbei auftretenden Anforderungen und Belastungen. Solange die Gestaltung der Arbeitsbedingungen allein unternehmerischen Zielen und Handlungskompetenzen obliegt, bleibt der Arbeitsmarktpolitik nur eine palliative Funktion. Denn bei jahrelangen physischen und psychischen Überbeanspruchungen steigt das Risiko gesundheitlicher Verschleißerscheinungen mit der Folge von Leistungsminderungen, herabgesetzten beruflichen Verwertungschancen und erhöhten Beschäftigungsrisiken – wenn nicht gar eine vorzeitige Verrentung wegen Berufs- und Erwerbsunfähigkeit den Beschäftigtenstatus überhaupt beendet. Solange dieser Prozess noch nicht auf der letzten Stufe angelangt ist und der gesundheitliche Zustand im Falle von Arbeitslosigkeit eine Wiederbeschäftigung zuläßt, fällt der Arbeitsmarktpolitik die Aufgabe zu, die negativen Folgen eines nach Rentabilitätsvorgaben gestalteten Produktions- und Arbeitsprozesses durch finanzielle Leistungen auszugleichen, die wiederum an die Betriebe gehen. Bei den durch Massenarbeitslosigkeit erweiterten Auswahlmöglichkeiten dürfte die Bereitschaft der Betriebe, Leistungsgeminderte einzustellen, weitgehend davon abhängen, ob und inwieweit deren angenommene Produktivitätsdifferenziale subventioniert werden.

Zweitens ist bei dieser Form von Arbeitsmarktpolitik nicht auszuschließen, daß beispielsweise Wiedereingliederungshilfen für bestimmte Beschäftigtengruppen in der Form von finanziellen Anreizen, wie Lohnkostensubventionen, einen Mechanismus auslösen, gerade diese Beschäftigtengruppen noch gezielter auszuwählen, um anschließend die bei einer Wiedereinstellung geleisteten arbeitsmarktpolitischen Mittel abzuschöpfen.

6. Arbeitsmarktpolitische Anpassung und personalpolitische Anforderungen

Schließlich soll noch ein Gesichtspunkt kurz angedeutet werden, der gerade während der Phase anhaltend hoher Unterbeschäftigung immer mehr die Diskrepanz zwischen dem normierten und dem tatsächlichen Funktionsverhältnis von Arbeitsmarktpolitik und Personalpolitik hervorkehrt. Besonders augenscheinlich dokumentieren dies verschiedene, in den letzten Jahren neu definierte arbeitsmarktpolitische Regelungen und Bestimmungen. Hervorzuheben sind dabei speziell die wiederholten „konkretisierten“ Neufassungen des Zumutbarkeitsbegriffes.

Nach der Neudeinition, die im Zusammenhang mit dem Haushaltsstrukturgesetz erfolgte, und ganz besonders nach den Bestimmungen, die der Runderlaß

230/78 der Bundesanstalt für Arbeit enthält, sowie den geplanten Vorschriften im Rahmen des 5. Änderungsgesetzes zum AFG wird den Arbeitslosen erstens ein außerordentlich hohes Maß an regionaler Mobilität zugemutet. Zweitens sind sie gehalten, Arbeitsplätze anzunehmen, deren Arbeitsbedingungen und Qualifikationsanforderungen erheblich das Niveau ihrer früheren Tätigkeit unterschreiten können. Nach den restriktiven Vorschriften des Runderlasses kann Arbeitslosen, die vor dem Arbeitsplatzverlust eine Tätigkeit ausübten, die üblicherweise Hoch- und Fachhochschulausbildung voraussetzte, nun zugemutet werden, nach einer bestimmten Frist sämtliche übrigen Beschäftigungen aufzunehmen, auch wenn hierfür keinerlei Qualifikationsanforderungen vorausgesetzt sind.

Hiermit soll, wie es in der Begründung für den Runderlaß heißt, den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes entsprochen werden, um zu einer schnelleren Beendigung der Arbeitslosigkeit zu kommen. Eine verringerte Zahl registrierter Arbeitsloser dürfte tatsächlich gar nicht so unwahrscheinlich sein, aber nicht weil die ArbeitskräfteNachfrage als Folge der erheblich verschärften Zumutbarkeitsregelung zunehmen wird, sondern weil vielmehr damit zu rechnen sein dürfte, daß immer mehr Arbeitslose in die „Stille Reserve“ abgedrängt werden.

Die verschärften Zumutbarkeitsregelungen lassen sich mit keinem der im AFG benannten arbeitsmarktpolitischen Ziele identifizieren. Vielmehr kehrt der Erlaß das Ziel des AFG, unterwertige Beschäftigung zu verhindern, in sein Gegenteil. So hatte der Gesetzgeber bei der Verabschiedung des AFG das Ziel formuliert, daß nachteilige Folgen, die sich für die Erwerbstätigen aus wirtschaftlichen Strukturwandlungen ergeben können, vermieden, ausgeglichen oder beseitigt werden sollen. Gerade aber diese negativen Auswirkungen droht der extensiver gefaßte Zumutbarkeitsbegriff zu sanktionieren und festzuschreiben.

Anpassungsleistungen an die Erfordernisse des Arbeitsmarktes haben also allein die Arbeitskraftanbieter zu erbringen, obwohl verschiedene, für einen schnellen und reibungslosen Ausgleich von Angebot und Nachfrage wichtige Kriterien auf massive Hemmnisse schließen lassen, die durch personalpolitische Vorgaben verursacht werden. Vor allem geschlechtsspezifische Einschränkungen, Altersbegrenzungen oder überhöhte Qualifikationsanforderungen bei den Stellenausschreibungen und -besetzungen behindern eine reibungslose und zügige Vermittlung von Arbeitskräften (vgl. Cramer, Leupoldt 1978, S. 442). Demnach müßte eine auf Ausgleich abzielende Arbeitsmarktpolitik in erster Linie nachfrageseitige Restriktionen abbauen und nicht den umgekehrten Weg wählen und die veränderten arbeitsmarktpolitischen Erfordernisse jenen anlasten, die diese Veränderungen nicht zu verantworten haben und sie demzufolge auch nicht beeinflussen können.

7. Schlußfolgerungen

Abschließend soll noch einmal der Ausgangspunkt der Darlegungen in Erinnerung gerufen werden, nämlich die Forderung nach einer verbesserten Abstimmung zwischen Arbeitsmarkt- und Personalpolitik. Dabei hätte eine engere Verknüpfung, die die bestehenden funktionalen Beziehungsstrukturen beibehält, zur Folge, daß sich die Arbeitsmarktpolitik noch intensiver und nahtloser auf die Bedürfnisse und Vorgaben der betrieblichen Personalpolitik einstellt. Dies würde jedoch der ursprünglichen Intention, die von einer Vorrangigkeit autonomer arbeitsmarktpolitischer Ziele ausgeht, klar zuwiderlaufen. Voraussetzung und Grundlage für eine Verknüpfung in der geforderten Form ist also, daß die autonomen Ziele stärker in der Arbeitsmarktpolitik an Bedeutung gewinnen und gleichzeitig in den Handlungsrahmen der betrieblichen Personalpolitik einfließen.

Erste Schritte in diese Richtung würden z. B. darin bestehen, daß arbeitsmarktpolitische Hilfen an Betriebe nur noch mit erheblich gezielteren, auf die jeweiligen regionalen und strukturellen Komponenten des Arbeitsmarktes abgestimmten Förderungskriterien vergeben werden. Außerdem müßten die eingesetzten Mittel Erfolgskontrollen unterliegen. Bei nicht zweckgemäßer Verwendung – diese Möglichkeit besteht nicht nur, wie häufig in der Öffentlichkeit behauptet wird, bei den Arbeitnehmern, sondern auch bei den Unternehmen – sollten die Mittel zurückgezahlt werden. Die Förderungskriterien sollten sich nicht nur an personenbezogenen Merkmalen orientieren, sondern Arbeitsplatzkriterien einschließen.

Ein weiterer, in den vorangegangenen Ausführungen bereits angedeuteter Schritt müßte darin bestehen, daß – solange die arbeitsmarktpolitischen Handlungsmöglichkeiten und Instrumente nicht wesentlich erweitert werden – die durch das AFG definierte Arbeitsmarktpolitik stärker und zielgerichteter als bislang durch andere beschäftigungspolitische Handlungsmöglichkeiten unterstützt wird. Auf das Beispiel einer Arbeitszeitpolitik, die die tariflichen und gesetzgeberischen Handlungsmöglichkeiten zur Erreichung z. B. des Vollbeschäftigungszieles einschließt, ist bereits verwiesen worden.

Schließlich wäre die Handlungsbasis der betrieblichen Personalpolitik dahingehend zu verbreitern, daß bei Fragen des Personalbedarfs und -einsatzes stärker als bislang auch Vorgaben einer autonomen Arbeitsmarktpolitik einfließen, so daß allgemeine sozial- und bildungspolitische Ziele mit in personalpolitische Entscheidungen eingehen (vgl. auch den folgenden Beitrag von SENGENBERGER). Hierzu gehört auch, daß von der Arbeitnehmerseite personalpolitische Vorgaben formuliert und dann auch in personalpolitische Entscheidungen umgesetzt werden können. Bezieht man dies beispielsweise auf das arbeits-

marktpolitische Ziel, die Beschäftigungschancen von Frauen zu verbessern, dann würden sich hieraus für die betriebliche Personalpolitik die konkreten Anforderungen ergeben, für Mädchen bislang kaum zugängliche Berufe zu öffnen und hier Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten anzubieten, Frauen an Qualifikationsmaßnahmen sowie an Karriere- und Aufstiegsmustern stärker zu beteiligen und die Personalrekrutierung nicht nach geschlechtsspezifischen Kriterien zu differenzieren.

Ohne eine Ausdehnung der Mitbestimmungsmöglichkeiten auf die Gesamtheit der betrieblichen Personalentscheidungen, und zwar in einem möglichst frühen Stadium, besitzen solche arbeitsmarktpolitischen Zielvorgaben kaum eine umfassende Realisierungschance. Es wäre hier auf jeden Fall schon ein Teilerfolg, wenn ähnliche Regelungen wie beim Kurzarbeitergeld, wo dem Betriebsrat in Verbindung mit § 87, Absatz 1 des Betriebsverfassungsgesetzes ein Mitbestimmungsrecht gesichert ist, für alle übrigen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Instrumente gelten würden. Zumindest wäre dann die Möglichkeit gegeben, daß die solidargemeinschaftlich aufgebrachten Mittel stärker im Interesse der abhängig Beschäftigten eingesetzt und kontrolliert werden könnten.

*III. Werner Sengenberger**

Herausforderungen der Arbeitsmarktsituation an die betriebliche Personalpolitik

Gliederung:

- 1. Vorbemerkung*
- 2. Unter- und Überbeschäftigung eng beieinander*
- 3. Das Aussieben von Arbeitskräften und seine Folgen*
- 4. Spaltung des Arbeitskraftpotentials*
- 5. Herausforderung für die Personalpolitik*

1. Vorbemerkung

Nach verbreiteter Überzeugung ist die nunmehr vier Jahre währende hohe Arbeitslosigkeit auf einen Mangel an Arbeitsplätzen zurückzuführen, der wiederum Folge eines zu geringen wirtschaftlichen Wachstums ist. Die Ursachen der Wachstumsschwäche werden unterschiedlich gesehen – z. B. Investitionslücke, ausgelöst von einem zu hohen Lohnniveau, zu deflationärer Kurs in der staatlichen Wirtschaftspolitik, Sättigungstendenzen im Konsum der privaten Haushalte usw. Macht man sich diese Auffassungen zu eigen, so liegt der Ansatzpunkt für eine Bewältigung des Beschäftigungsproblems, je nach vermeintlicher Verursachung der Wachstumslücke, in der Veränderung der Verteilungsrelationen, in einer aktiveren Wirtschaftspolitik, in einer Ausweitung des öffentlichen Beschäftigungssektors, in verändertem Konsumverhalten u.s.f. Der betrieblichen Personalpolitik und Personalplanung käme in dem Falle keine wesentliche Aufgabe bei der Lösung des Unterbeschäftigungproblems zu; es sei denn bei der Verteilung des volkswirtschaftlich verfügbaren Arbeitskräftepotentials auf die (zu geringe) Zahl von Arbeitsplätzen.

* Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für Sozialwissenschaftliche Forschung e. V.

Der Aufsatz erschien zuerst in der Zeitschrift Rationalisierung, Heft 11, 29. Jg., 1978 unter dem Titel „Aspekte zum heutigen Beschäftigungsproblem“.

Daß der Rückgang oder der zu geringe Zuwachs an Beschäftigungsmöglichkeiten die gegenwärtige Arbeitsmarktsituation entscheidend mitverursacht hat, soll nicht in Frage gestellt werden. Allein in den letzten vier Jahren sollen etwa 1,7 Mio. Arbeitsplätze abgebaut worden sein. Man darf jedoch Zweifel haben, ob damit unser Beschäftigungsproblem – und auch das anderer Industriestaaten – genügend erfaßt ist; ob nicht vielmehr dieses Problem auch – und mit anhaltender Unterbeschäftigung zunehmend – mit der mangelhaften Funktionsweise des Arbeitsmarkts zu tun hat, also damit, wie und welche Arbeitsplätze geschaffen werden und wie die Zuteilung der Arbeitskräfte auf diese Positionen erfolgt. Es ginge dann nicht allein um Mengenverhältnisse auf dem Arbeitsmarkt, sondern es stellt sich ein qualitatives Problem der Übereinstimmung von angebotenem und nachgefragtem Arbeitskräftepotal.

An täglichen Hinweisen für die Bedeutung des Qualitätsaspektes aus der Praxis fehlt es gewiß nicht. Beteuern doch viele Unternehmen ständig und unüberhörbar, daß qualifizierte Arbeitskräfte fehlen, während auf der anderen Seite die Arbeitnehmer und ihre Vertretungen darüber klagen, daß es an menschengerechten Arbeitsplätzen mangelt und durch Rationalisierung das durchschnittliche Niveau der Arbeitsplatzqualität per saldo weiter reduziert wird.

Wenn quantitative und qualitative Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt viel stärker und mehr wechselseitig miteinander verknüpft sind als vielfach angenommen, dann kann eine Wachstumspolitik mit dem Ziel der Schaffung von mehr Arbeitsplätzen allein den Sockel an Arbeitslosigkeit nicht abtragen. Dann bedarf es einer *umfassenderen* Beschäftigungspolitik, die auch den Arbeitsmarktmechanismus mit einbezieht. *Neben der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik müssen Personalpolitik und Personalplanung als einzelwirtschaftliche Komponenten der Beschäftigungspolitik dabei eine wichtige Rolle spielen.*

Die gestellte Aufgabe ist nicht nur eine technische. Es genügt nicht, wie man vormals glaubte, daß über einen verbesserten wechselseitigen Informationsfluß und bessere Vermittlungstätigkeit zwischen Betrieb und Arbeitsmarkt und der damit erzielbaren größeren Zuverlässigkeit und dem größeren zeitlichen Vorlauf – soweit dies überhaupt möglich ist – das Angebot und die Nachfrage von Qualifikationen besser aufeinander abgestimmt werden. Angeprochen sind vielmehr auch die personalpolitischen Grundsätze und Strategien, die in die Gesamtpolitik der Unternehmen eingehen.

2. Unter- und Überbeschäftigung eng beieinander

Wir haben offensichtlich ein Problem bei der Verteilung der Arbeit auf das verfügbare Arbeitskräftepotential:

- Einerseits gibt es in erheblichem Umfang ein nicht genutztes oder unterausgelastetes Potential an Arbeitskräften: die registrierten Arbeitslosen (1978 knapp eine Million Personen), die stille Reserve der statistisch nicht erfaßten Arbeitslosen (etwa 700 000 Personen), die Kurzarbeit (im Jahresdurchschnitt 1978 auf 250 000 Personen geschätzt); dazu kommt die unterwertige Beschäftigung, das heißt unterhalb ihres qualifikatorischen Arbeitsvermögens eingesetzte Arbeitskräfte, deren Umfang und Ausmaß sich nur schwer taxieren lässt.
- Andererseits zeigen sich aber neben der Unterbeschäftigung auch – und häufig in unmittelbarer Nachbarschaft zu ihr, etwa in derselben Region, in derselben Branche oder auch im selben Betrieb – Indizien für Überbeschäftigung und Arbeitskräftemangel. So liegt im Durchschnitt der Gesamtwirtschaft das Niveau an geleisteter Mehrarbeit, das heißt an Überstunden und Sonderschichten, heute höher als während der Vollbeschäftigung in den 60er Jahren. Im Jahr 1975, dem Jahr des höchsten Arbeitslosenbestands in den letzten 20 Jahren, lag die jährliche Mehrarbeit durch Überstunden pro Beschäftigten immer noch bei 117,5 Stunden, das sind 6,7 % der tatsächlichen Arbeitszeit. Seitdem ist sie nach der vorliegenden Arbeitszeitstatistik zwar in einigen Branchen zurückgegangen, im Gesamtdurchschnitt der Wirtschaft aber noch gestiegen; vermutlich auch deshalb, weil die Unternehmen ange-sichts der ungewissen Auftragsslage eher auf Überstunden zurückgreifen als zusätzliche Arbeitskräfte einzstellen. In Vollarbeitsplätze mit tariflicher Arbeitszeit umgerechnet, entsprach das Mehrarbeitsvolumen 1977 rund 1,9 Millionen Arbeitsplätzen.

Neben der Mehrarbeit gibt es in einigen Bereichen auch Hinweise auf gestiegene Leistungsanforderungen, also auf intensivere Nutzung von Arbeitskraft, die man ebenfalls als Form der Überbeschäftigung betrachten kann. Die intensive Nutzung der Arbeitskraft zeigt sich beispielsweise in dem beträchtlichen gesundheitlichen Verschleiß von Arbeitnehmern, indiziert durch das Ausmaß der Frühinvalidität: 1972 entfiel über die Hälfte aller Zugänge zur Arbeiterrentenversicherung und Angestelltenversicherung auf die Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrente vor Vollendung des gesetzlichen Rentenalters (Angestelltenrente: 35 %); 1973 sank die Quote bei den männlichen Arbeitern durch die Einführung der flexiblen Altersgrenze wieder auf 35,8 %, stieg aber 1974 wieder auf 40,4 an (Angestellte: 22,7 %).

Bei den gegenwärtig gegebenen Arbeitsmarktproblemen handelt es sich also nicht schlichtweg um ein globales Ungleichgewicht, um ein Defizit an Arbeit, sondern offenbar um eine sehr ungleich verteilte Unterbeschäftigung und um die Koexistenz von Unter- und Überbeschäftigung, die durch Wachstum oder direkte Schaffung von Arbeitsplätzen als solche noch nicht oder zumindest nicht unmittelbar beseitigt werden können.

Diese *partiellen* Ungleichgewichte deuten vielmehr darauf hin, daß der Austausch von Arbeitskräften gegeneinander erheblich eingeschränkt sein muß, bzw. daß die Arbeitgeber deutliche Präferenzen für die Beschäftigung bestimmter Arbeitskräftegruppen zeigen und daß der Ausgleich der Beschäftigungschancen der Arbeitnehmer durch den Lohnmechanismus, so wie dies nach orthodoxer theoretischer Auffassung der Fall sein müßte, offenbar nicht funktioniert.

3. Das Aussieben von Arbeitskräften und seine Folgen

Die Klage der Beschäftiger, daß sie vom Arbeitsmarkt und besonders von den Arbeitsämtern keine qualifizierten oder, genauer gesagt, keine den gewünschten Anforderungen entsprechenden Arbeitskräfte vermittelt bekommen, muß etwas genauer betrachtet werden. Es gibt keinen vernünftigen Grund anzunehmen, daß der allgemeine und berufliche Bildungsstand heute schlechter sein sollte als noch vor wenigen Jahren, als Vollbeschäftigung vorherrschte. Zumindest gab es im letzten Jahrzehnt beträchtliche Anstrengungen zur Verbesserung der allgemeinbildenden und berufsbildenden Einrichtungen.

Viel wahrscheinlicher ist, daß heute bei dem entspannten Arbeitsmarkt die Auslese unter den Bewerbern schärfer geworden ist, also höhere Anforderungen gestellt werden. Unter anderem sucht man heute Fachkräfte für Tätigkeiten, die man früher auch mit weniger qualifizierten Bewerbern besetzt hätte, und steigert damit den durchschnittlichen betrieblichen Qualifikationsgrad.

Die gestiegenen Anforderungen als solche erklären indessen noch nicht die stark abgestuften Beschäftigungschancen verschiedener Arbeitskräftegruppen und vor allem nicht die Existenz der sogenannten Problemgruppen, die nicht nur ein arbeitsmarktpolitisches, sondern in wachsendem Maße ein sozialpolitisches Problem werden. Wir beobachten eine rasant zunehmende Konzentration der Arbeitslosigkeit bei bestimmten Gruppen von Arbeitskräften, bei den älteren und den jungen Arbeitnehmern, bei Frauen, bei Behinderten und bei einem Teil der Angestellten; eine Ungleichverteilung, die wir in den 60er Jahren, die Ausländer ausgenommen, in der Weise nicht hatten. Aufgrund statistischer Erfassungsschwierigkeiten wird nachweislich bei einigen Gruppen, etwa bei den Jugendlichen, die Unterbeschäftigung noch unterschätzt.

Die Gefahr, daß diese Ungleichverteilung anhält, ja sich verstärkt, ist real. Sie wächst damit, daß sich die gegenwärtigen Wechselwirkungen von selektiver Beschäftigungspolitik der Unternehmen und der Arbeitslosigkeit fortsetzen und sich verstärken und zusehends einer autonomen, vom Ausgangsproblem der Arbeitsplatzlücke losgelösten Dynamik unterliegen. Der unheilvolle Zirkel beginnt damit, daß im Zuge der verstärkten Personalreduktion ab 1974 vor allem Mitarbeiter mit der geringsten (allgemeinen und betriebsspezifischen) Qualifikation abgebaut wurden, so daß durch diese Selektion der Arbeitslosenbestand weit weniger qualifiziert ist als der Bestand an Beschäftigten. Dadurch verstärkt sich die bereits vorher vorhandene negative Einschätzung vieler Unternehmen hinsichtlich der Eignung der Arbeitlosen für eine Beschäftigung. Von dem Stigma werden dann auch qualifizierte Arbeitnehmer betroffen, die, etwa wie die Jugendlichen nach Abschluß der Ausbildung, nicht gleich einen Arbeitsplatz finden können, oder solche, die durch Betriebsstilllegung oder Firmenkonkurs auf den Arbeitsmarkt geworfen wurden.

Auch die Arbeitsverwaltung kann – nach einer Studie im Auftrag des Bundesarbeitsministers – zu dem Ausleseprozeß beitragen, insoweit sie bei ihrer Vermittlungstätigkeit zuerst auf die qualifizierten Arbeitslosen zurückgreift, damit gewissermaßen den oben schwimmenden Rahm aus dem Bestand abschöpft, weil sie hier die größten Vermittlungserfolge erzielen kann, während der nicht vermittelte Rest langsam zu einem harten Kern von Schwerzuvermittelnden sedimentiert. Mit über 200 000 Personen ist die Zahl der Dauerarbeitslosen bereits heute erheblich.

4. Spaltung des Arbeitskraftpotentials

Wie man in den USA, wo diese Prozesse schon seit längerer Zeit ablaufen, erfahren hat, gibt es einen direkten wechselseitigen Zusammenhang zwischen der Arbeitswilligkeit, Arbeitsfähigkeit und Arbeitsorientierung der Arbeitnehmer und den von ihnen am Arbeitsmarkt gemachten Erfahrungen. Insoweit sind auch verallgemeinerte Klagen von Betrieben, die Arbeitslosen seien arbeitsunwillig oder faul, zu einseitig. Sie unterstellen meist eine zu vereinfachte personenbezogene, die Wechselwirkung von Arbeitsplätzen und Arbeitskräfteverhalten ignorierende Sichtweise des Arbeitsmarktgeschehens. So waren beispielsweise nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit von den etwa 22 Millionen Beschäftigten im Bundesgebiet rund 5 Millionen in den letzten fünf Jahren bereits einmal oder mehrmals arbeitslos und können es in absehbarer Zeit wieder werden. Diese Personen mit *instabiler* Beschäftigung können in einen langfristig gefährlichen Teufelskreis geraten. Nimmt nämlich ein Arbeitsloser eine

neue Tätigkeit an, ist diese häufig schlechter bezahlt als die letzte Beschäftigung, die er innehatte. Verliert er dann abermals seinen Arbeitsplatz, erhält er aufgrund der niedrigeren Beitragszahlungen zur Arbeitslosenversicherung weniger Arbeitslosengeld – und so weiter. Hier laufen offensichtlich Prozesse ab, auf die der einzelne nur wenig Einfluß nehmen kann.

Neben der Arbeitslosigkeit und deren Folgewirkungen für das volkswirtschaftliche Arbeitsvermögen liegt eine weitere Quelle der Arbeitsmarktprobleme in der veränderten Struktur der Arbeitsplätze. Die in den 60er Jahren verbreitete Anschauung, nach der die technische Entwicklung generell zur Höherqualifizierung des Arbeitskräftepotentials und zum Abbau von Entlassungen führen werde, hat sich nicht bestätigt. Wahrscheinlicher ist, daß sich, insgesamt gesehen, die Arbeitsplatzanforderungen der Tendenz nach polarisiert haben. Partiell werden höhere Anforderungen verlangt, partiell sind die Anforderungen gesunken. Mit dieser Qualifikationspolarisierung haben sich auch für einen Teil der Arbeitskräfte die Arbeitsbedingungen verschlechtert. Möglicherweise ist die hohe Frequenz kurzfristiger Arbeitslosigkeitsperioden eines beträchtlichen Teils vor allem der jüngeren Arbeitnehmer eine Reaktion auf diese Entwicklung.

Teilweise verbunden mit der veränderten Arbeitsplatzstruktur ist eine stärkere Abgrenzung von Stamm- und Randbelegschaft in vielen Betrieben. Während Stammbelegschaften einen relativ guten Beschäftigungsschutz genießen, stellen die Randbelegschaften eine Flexibilitätsreserve für den Betrieb dar zur Anpassung an variablen, konjunkturell schwankenden Arbeitskräftebedarf. Die entsprechenden Arbeitsplätze sind dann nicht nur relativ instabil bzw. unsicher, sondern auch in der Regel, von den Arbeitsinhalten her gesehen, relativ wenig attraktiv. Von dieser Entwicklung werden einige Arbeitskräftegruppen heute betroffen: zum Beispiel die Jugendlichen, die zum Teil mit abgeschlossener Berufsausbildung zunächst bei Angelerntätigkeiten eingesetzt werden, teilweise aber auch auf die konjunkturabhängigen Randarbeitsplätze gelangen. In diesem Zusammenhang ist auch die wachsende Zahl der Leiharbeitskräfte zu sehen sowie Tendenzen im öffentlichen Dienst, für einen Teil der Beschäftigungen befristete Arbeitsverträge abzuschließen.

Die Gefahr, die sich abzeichnet, ist die eines gespaltenen Arbeitsmarktes von qualitativ stark auseinanderklaffenden Beschäftigungsverhältnissen und Beschäftigungschancen. Diese Spaltung würde auch den Keim politischer Krisen in sich tragen. An einer solchen Entwicklung kann niemand interessiert sein.

5. Herausforderung für die Personalpolitik

Im Rahmen einer Gesamtbeschäftigungspolitik, die neben der Steuerung der Gesamtnachfrage nach Arbeit auch die überbetriebliche Arbeitsmarktpolitik und die betriebliche Personalpolitik umgreift, sollten betriebliche Maßnahmen einen Beitrag dazu leisten, die beschriebenen negativen Prozesse der „Verhärtung“ der Arbeitslosigkeit und der Verdrängung bzw. „Entwertung“ eines Teils des Arbeitskräftepotentials zu stoppen.

Dafür sehe ich im Prinzip zwei Ansatzpunkte für Politik, die sich wechselseitig ergänzen können:

Der erste Ansatzpunkt liegt in der Politik der *Arbeitskräfteauswahl* bei Einstellungen und Entlassungen, bei der internen Besetzung von Arbeitsplätzen und bei der Personalförderung und -entwicklung. Je selektiver bei diesen Entscheidungen vorgegangen wird und je stärker die Selektivität an bestimmte Arbeitskräftemerkmale, wie Alter, Geschlecht, Gesundheitszustand u.s.f., gekoppelt ist, desto mehr werden bei insgesamt ungenügendem Arbeitsplatzangebot die Strukturierung der Arbeitslosigkeit und der Entwertungsprozeß der unbeschäftigte Arbeitskraftressourcen vorangetrieben. Dem entgegenzusteuren hieße, Auswahlkriterien mit ins Kalkül zu ziehen, die nicht ausschließlich an Produktivitäts- oder Rentabilitätskriterien (oder an dem, was man dafür hält) ausgerichtet sind, sondern sich bewußt und gezielt daran zu orientieren, die relativ wettbewerbsschwachen Gruppen beim Auswahlvorgang stärker zu berücksichtigen und zu fördern, um deren Abgleiten in den produktivitätsfeindlichen Randgruppenstatus aufzuhalten.

Als Aufgabe der *Personalplanung* kann man diese veränderte Selektionspolitik insoweit legitimerweise betrachten, als damit zu einer langfristigen Sicherung und Erhaltung eines qualifizierten und motivierten Arbeitskräftepotentials auf den externen Arbeitsmärkten beigetragen werden kann. Dies wird höchstwahrscheinlich in der zweiten Hälfte der 80er Jahre wichtig sein, wenn Schulabgänger und deutsche Erwerbspersonen rückläufig sein werden.

Es stellt sich hiermit die Frage der *Weitsicht* in den betrieblichen Personaldispositionen: Indem man die nachteiligen arbeitsmarktpolitischen Wirkungen einer auf kurzfristige Rentabilitätsvorteile abzielenden Politik antizipiert und ihnen bewußt vorbeugt und entgegensteuert, sichert man sich auf längere Sicht die Verfügbarkeit geeigneter Arbeitskräfte. Es stellt sich demnach nicht nur die Frage, wie stark die betrieblichen Entscheidungen vom Grundsatz der Gewinnmaximierung geleitet werden, sondern auch die Frage des Zeithorizonts, auf den hin produktive und wirtschaftliche Lösungen angestrebt werden. *Kurzfristig gewinnmaximierende Politiken können auf längere Sicht teuer zu stehen kommen und auf die Betriebe zurückzuschlagen, insoweit sie die betrieblichen Rahmenbedingungen für die Arbeitskräfte Nutzung verschlechtern.*

Auch eine vorausschauende und die betrieblichen Interessen expansiv interpretierende Personalpolitik kann aber negative Arbeitsmarktwirkungen nicht verhindern, wenn sie nur von wenigen Unternehmen betrieben wird. Nicht von ungefähr sind ja zu einer solchen Politik erfahrungsgemäß eher die Unternehmen in der Lage, die eine monopolartige Stellung entweder auf ihrem Absatzmarkt oder ihrem Arbeitsmarkt behaupten. Erforderlich ist deshalb eine Anwendung der skizzierten personalpolitischen Grundsätze auf breiter Basis. Dazu bedarf es der *überbetrieblichen* Arbeitsmarktpolitik, die das gezielte Gegensteuern zur einseitig selektiven Personalpolitik fördert, indem sie Wettbewerbsnachteile für den Betrieb ausschließt, der seine Personalpolitik an den Arbeitsmarkterfordernissen orientiert.

Hier soll nicht der Eindruck vermittelt werden, daß es in der betrieblichen Beschäftigungspolitik bislang lediglich rentabilitätsorientierte Personalentscheidungen gäbe. Nach vorliegenden Untersuchungen existieren in erheblichem Umfang Regelungen, durch die versucht wird, „soziale“ Kriterien in den Personaldispositionen zu verankern. Nach einer Umfrage bei Betriebsräten in mittleren und Großbetrieben verschiedener Branchen des Bergbaus und der verarbeitenden Industrie gibt es in jeweils rund einem Drittel der Betriebe kollektive Vereinbarungen über Verfahren bei Einstellungen, Umsetzungen und Kündigungen, und in einem Viertel der Betriebe bestehen Vereinbarungen über Auswahlrichtlinien. Allerdings stellt sich die Frage, inwieweit die bei diesen betrieblichen Vereinbarungen berücksichtigten Kriterien auch genügend die Randgruppen des Arbeitsmarkts und deren Interessen einbeziehen, zumal vermutlich ein Teil dieser Vereinbarungen noch unter weit günstigeren Arbeitsmarktbedingungen zustande gekommen sein dürfte. Je stärker innerbetriebliche Arbeitsmärkte von betriebsexternen abgesondert sind, desto eher werden Regelungen, die auf der Ebene des Betriebs oder des Unternehmens getroffen werden, die Gruppe der Arbeitnehmer, die einen Arbeitsplatz haben, gegenüber der Gruppe der Arbeitssuchenden privilegieren, solange kein überbetriebliches Korrektiv dem entgegenwirkt.

Der zweite prinzipielle Ansatzpunkt liegt bei der *Gestaltung der Arbeitsplätze* oder, genauer, in der Erkenntnis, daß das bereitgestellte Arbeitsvermögen (Qualifikation, Arbeitsbereitschaft, Arbeitsorientierung etc.) der Arbeitskräfte auf längere Sicht von der „Qualität“ der Arbeitsplätze beeinflußt wird. Etwas überspitzt formuliert: Attraktive Arbeitsplätze produzieren „gute“ Arbeitskräfte; durch wenig attraktive Plätze dagegen „verschlechtert“ sich das Arbeitskräfteangebot. Hierzu gibt es einen absoluten Aspekt, nämlich die durchschnittliche Attraktivität der Arbeitsplätze, und einen relativen Aspekt, das Gefälle in der Attraktivität der Arbeitsplätze. Das Gefälle ist nach obiger Analyse in den vergangenen Jahren eher gewachsen als abgeflacht, was wiederum auf längere Sicht

bei dem betroffenen Teil der Erwerbsbevölkerung die Fluktuationsneigung – trotz Arbeitslosigkeit – fördert und die Produktivität und Arbeitsmotivation sinken läßt. Die Aufgabe, die sich vor allem für die Stellenschaffung und Stellenplanung hier ergibt, wenn man dieser Entwicklung entgegenwirken möchte, ist die einer Beeinflussung der betrieblichen Arbeitsteilung in der Weise, daß die Qualität der Arbeitsplätze homogener statt heterogener wird. Die Begründung für den Nutzen einer solchen Politik ist die gleiche wie bei der Empfehlung einer veränderten Auswahlpolitik, nämlich die Sicherung qualifizierter Arbeitskräfteressourcen auf längere Sicht.

*I.V. Mira Maase, Werner Sengenberger**

Wird Weiterbildung konjunkturgerecht betrieben?

Über die Vereinbarkeit von betrieblicher Personalplanung und öffentlicher Arbeitsmarktpolitik

Gliederung:

- 1. Einleitung**
- 2. Konzept und Nutzen konjunkturpolitisch wirksamer Weiterbildung**
- 3. Anforderungen an eine konjunkturpolitisch wirksame Weiterbildungspolitik der Betriebe und die tatsächliche Praxis**
- 4. Weiterbildungspraxis und Interessenlage der Betriebe**
- 5. Beeinflussen öffentliche Interventionen die betriebliche Interessenlage?**

1. Einleitung

Seit den sechziger Jahren hat die Fort- und Weiterbildung von Arbeitskräften in der Bundesrepublik Deutschland wie in anderen Industrieländern ständig an Bedeutung zugenommen. Mit der individuellen Förderung von Fortbildung und Umschulung nach dem Arbeitsförderungsgesetz von 1969 sind die gesetzlichen Grundlagen für eine öffentliche Förderung der beruflichen Erwachsenenbildung gelegt worden. Aber auch die Betriebe haben von sich aus die Weiterbildung ihrer Belegschaften betrieben, sei es in Form von eigenen Veranstaltungen oder der finanziellen Förderung von Arbeitskräften bei außerbetrieblichen Weiterbildungsträgern.

Unter „betrieblicher Weiterbildung“ seien im weiteren alle jene Maßnahmen privater und öffentlicher Unternehmen verstanden, die die Ausbildung von Belegschaftsmitgliedern fördern, soweit sie nicht Teil der beruflichen Erstausbildung sind oder sich auf Anlernen unmittelbar am Arbeitsplatz beschränken. Betriebliche Weiterbildung beinhaltet also die Förderung institutionalisierter, aus

* Die Autoren sind wissenschaftliche Mitarbeiter des Instituts für Sozialwissenschaftliche Forschung e. V. Der Aufsatz erschien zuerst in den IAB-Mitteilungen, Heft 2, 1976, S. 166–173.

dem Arbeitsprozeß ausgegliederter Qualifizierungsprozesse. Sie kann sich auf Planung, Organisierung, Durchführung und Finanzierung von Veranstaltungen richten, die innerhalb oder außerhalb des Betriebs stattfinden, sowie auf die Förderung einzelner Belegschaftsmitglieder.

Inzwischen sind die Betriebe von allen Institutionen, die Weiterbildungsveranstaltungen durchführen oder fördern, zum zahlenmäßig bedeutendsten Träger derartiger Maßnahmen geworden (vgl. Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung 1973; Wirtschaft und Statistik 1972, S. 327; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 1975; Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der außerschulischen beruflichen Bildung 1974, S. 37; Arbeitsförderungsbericht der Bundesregierung 1973).¹ Heute ist Weiterbildung vielfach Teil der betrieblichen Personalplanung, insbesondere der Personalstellen- und Personalentwicklungsplanung. Zum einen war die langanhaltende Arbeitskräfteknappheit in der Bundesrepublik ein Beweggrund für die Betriebe, anstelle teurer Außenrekrutierung von Arbeitnehmern das betriebseigene quantitative und qualitative Arbeitskräfteangebot durch interne Qualifizierungsmaßnahmen auszuweiten. Solche Bildungsmaßnahmen kamen zugleich den verstärkten Erwartungen der Arbeitnehmer an beruflichen Aufstieg entgegen.

Zum Teil war es aber auch der Bedarf der Betriebe an sehr spezifischen, auf den überbetrieblichen Arbeitsmärkten nicht verfügbaren Qualifikationen, der die Betriebe zu eigenständiger Weiterbildung ihrer Belegschaften veranlaßte.

Wie sieht nun das betriebliche Weiterbildungsverhalten in Phasen der Unterbeschäftigung aus? Wird etwa bei rückläufiger Konjunktur das Angebot eingeschränkt, ausgeweitet oder bleibt es unberührt vom konjunkturellen Verlauf? Diese Frage gewinnt arbeitsmarkt- wie gesellschaftspolitische Bedeutung angesichts der in jüngster Zeit verstärkt diskutierten beschäftigungspolitischen Alternativen zu Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit. Perioden konjunkturbedingter Unterbeschäftigung von Arbeitskräften lassen sich in sinnvoller Weise durch verstärkte Fort- und Weiterbildung und Umschulung der betroffenen Arbeitnehmer nutzen.

2. Konzept und Nutzen konjunkturpolitisch wirksamer Weiterbildung

a) Zum Modell

Bis in die sechziger Jahre war die öffentliche Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik überwiegend auf die Milderung der wirtschaftlichen und sozialen Folgebelastungen von Arbeitslosigkeit und anderen Risiken des Beschäftigungssystems ausgerichtet.

In den letzten zehn Jahren haben sich nun die Bundesrepublik Deutschland und eine Reihe weiterer, der OECD zugehörigen Länder einer „aktiven“ Arbeitsmarktpolitik zugewandt. Es sollen nicht nur kompensatorische Leistungen für bereits eingetretene Schäden oder Einbußen im Einkommen bereitgestellt, sondern Fehlentwicklungen und Friktionen im Arbeitsmarkt bereits von vorneherein vermieden oder zumindest schnell beseitigt werden. Kernstück des mit dem Arbeitsförderungsgesetz in der Bundesrepublik erheblich erweiterten öffentlichen Leistungsangebots ist die Förderung der Fort- und Weiterbildung und Umschulung von Erwerbstätigen.

Um indessen das Potential von Weiterbildung für Verhinderung oder Beseitigung von Arbeitsmarktungleichgewichten voll nutzen zu können, müßte diese gleichzeitig als konjunkturpolitisches Mittel eingesetzt werden. Dies heißt, die Weiterbildung so zu organisieren und einzusetzen, daß sie nach Umfang und nach den Bildungsinhalten der veränderten globalen Arbeitskraftnachfrage als auch besonderen strukturellen Qualifikationsengpässen angepaßt werden kann. Weiterbildung müßte also bei rückläufiger Konjunktur ausgeweitet werden (vgl. etwa Bundesanstalt für Arbeit 1971).

Für die einzelnen Arbeitskräfte würde die Verwirklichung eines solchen, dem Konjunkturzyklus angepaßten Weiterbildungssystems eine Abkehr von der bisherigen relativ starren Abfolge formaler Ausbildung und produktiver Arbeit bedeuten. An deren Stelle müßte ein flexibleres, der wirtschaftlichen Entwicklung stärker Rechnung tragendes Nacheinander von Bildung und Arbeit treten. Vorstellungen zur Implementierung eines solchen Konzepts wurden ebenfalls bereits im Rahmen der OECD entwickelt.²

Auch in der Bundesrepublik Deutschland hat man das beschriebene Modell rezipiert, etwa in den „Überlegungen zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik“ der Bundesanstalt für Arbeit:

„Die zeit- und maßgerechte Planung von abrufbereiten Programmen zur Verstetigung der Beschäftigung im Konjunkturabfall (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, intensivierte Fortbildungs- und Umschulungsaktionen) sind ein weiterer wichtiger Beitrag durch die Bundesanstalt für Arbeit zur Verbesserung der Beschäftigungsstruktur (vgl. Bundesanstalt für Arbeit 1974, S. 112).“

Auch in den Durchführungsbestimmungen der Arbeitsverwaltung bei der Förderung der Fortbildung und Umschulung nach § 43 AFG wird ausgeführt, daß ein spezielles arbeitsmarktpolitisches Interesse an beruflichen Bildungsmaßnahmen besteht, die bei besonders ungünstiger Beschäftigungslage vom Betrieb für dessen Arbeitnehmer durchgeführt werden (vgl. Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit 1975, S. 418 ff.).

b) Kosten und Erträge

Traditionelle Anpassungen im Arbeitsvolumen bei Konjunkturrückgang, wie Kurzarbeit und Personalabbau, der mehr oder minder zu Arbeitslosigkeit führt, sind in vielerlei Hinsicht teuer. Sie bedeuten Einkommensverluste, brachliegende Produktionskapazität, psychische und soziale Schäden und andere unerwünschte Folgelasten (vgl. dazu Reyher 1975, S. 63; Saterdag 1975). An diesen Kosten sind Aufwand und Erträge von Weiterbildung zu messen, um deren volkswirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Nutzen bewerten zu können.

Die Kosten der beschäftigungspolitischen Alternative Weiterqualifizierung erscheinen zunächst vergleichsweise hoch, wenn man ausschließlich den finanziellen Aufwand betrachtet, den die Bereitstellung von Vollzeitmaßnahmen verursachen würde. Nach einer bei Reyher vorgenommenen Berechnung beläuft sich der Betrag für Unterhaltsgeld und Zuschüsse zur Förderung der Fortbildung (auf Jahresbasis) auf rund 18 Mio. DM (je 1000 potentiell Vollerwerbstätiger) (vgl. Reyher 1975, S. 69).

Um die Sinnhaftigkeit dieser Alternativmaßnahme wirklich abschätzen zu können, müssen aber Kosten und Erträge aufgerechnet werden. Per Saldo, so scheint es, überwiegen eindeutig die möglichen positiven Effekte dieses Instruments.³

Kurzfristig gesehen könnte durch verstärkte Fort- und Weiterbildungsanstrengungen ansonsten brachliegende Produktivkraft genutzt und zumindest ein Teil der Arbeitnehmer vor Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit und deren negativen Folgen bewahrt werden. Längerfristig betrachtet könnte vor allem eine Verbesserung der Mobilitätsfähigkeit und Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte bei wirtschaftlichen, technischen und organisatorischen Veränderungen erzielt werden.

Ein verbesserter und erweiterter Bestand an Qualifikationen und die daraus resultierende zusätzliche Produktivität wären günstige Ausgangslagen für zukünftiges Wirtschaftswachstum. Ebenso könnte die Weiterbildung dazu beitragen, die Umschichtung der Erwerbsbevölkerung auf Branchen, Berufe, Regionen und Arbeitsplätze mit höherer Produktivität zu erleichtern. Es bestünde also die Aussicht, einerseits bereits vorhandene Ungleichgewichte durch Erleichterung der Reallokation von Arbeitskräften schneller und mit geringeren Anpassungslasten zu beheben. Für die Beschäftiger würden die Möglichkeiten zur Substitution, d. h. das Substitutionspotential, vergrößert.

Schließlich ist mit extensiver Weiterbildung die Chance gegeben, Bildungs- und Ausbildungsdefizite von Arbeitnehmern auszugleichen und damit auch das bestehende Gefälle von Beschäftigungschancen zu verringern.

Nun stellt sich die Frage nach der Realisierung der Erträge. Hier ist zu be-

Tabelle 1:
Veränderungen im Umfang der Weiterbildungsförderung 1974/75*

Umfang	Energie, Wasser, Bergbau	Verarb. Gewerbe	Bau- gewerbe	%-Anteil der Betriebe Handel	Verkehr, Nachrichten	Kredit, Versicherung	Dienstleistung + freie Berufe	Gesamt
ausgeweitet	10,0	12,3	11,0	25,3	21,0	29,4	15,2	16,1
eingeschränkt	—	12,3	22,0	10,1	—	—	1,7	11,5
unverändert	90,0	75,4	67,0	63,0	79,0	70,6	83,1	71,7
keine Angabe	—	—	—	1,4	—	—	—	0,7
Gesamt	100	100	100	100	100	100	100	100
Absolute Zahlen	(10)	(367)	(91)	(138)	(19)	(34)	(59)	(734)

* Betriebe mit Weiterbildungsförderung

Quelle: ISF-Betriebserhebung 1975

denken, daß im wesentlichen nicht nur die Qualifikationsnachfrage, sondern auch die Verfügung über das Qualifikationsangebot bei den Unternehmen und Betrieben liegt und nur sehr begrenzt vom Staat gesteuert wird. Ohne das Zutun der Betriebe als wichtigste Aus- und Weiterbildungsträger in der Bundesrepublik ließe sich der potentielle Nutzen einer solchen Politik nur teilweise verwirklichen.

3. Anforderungen an eine konjunkturpolitisch wirksame Weiterbildungspolitik der Betriebe und die tatsächliche Praxis

Wir definieren zunächst konkrete Anforderungen an eine konjunkturgerechte Weiterbildungspolitik der Betriebe – in bezug auf den Umfang, die inhaltliche Gestaltung der Maßnahmen und die Zielgruppen der Förderung – und stellen dem gegenüber die empirischen Befunde zum realen Weiterbildungsverhalten der Betriebe.

a) Verstärkung der Weiterbildungsaktivitäten bei Beschäftigungseinbrüchen

Als wirksame Alternativlösung zu Kurzarbeit und Personalabbau müßten die Betriebe das Angebot an Weiterbildungsmöglichkeiten so weit erhöhen, daß es faktisch als „Auffangbecken“ für die Freigesetzten fungieren kann. Je nach Ausmaß des aktuellen Beschäftigungseinbruchs müßten die Weiterbildungsleistungen, vor allem die Vollzeitmaßnahmen, kurzfristig beträchtlich ausgeweitet werden können, weil das Angebot in konjunkturellen „Normalzeiten“ zur Dekkung des Bedarfs nicht ausreichen dürfte.

Die Berichte hätten also bei der Festlegung des Umfangs ihrer Weiterbildungsmaßnahmen von vornherein Verbreiterungsspielräume bei konjunkturellen Abschwungphasen einzuplanen bzw. die Inanspruchnahme öffentlicher Weiterbildungsmittel dem Konjunkturverlauf entsprechend zu gestalten.

Erste Aufschlüsse über das tatsächliche betriebliche Verhalten in der jüngsten Rezession liefert eine repräsentative Betriebserhebung, die das ISF im Herbst 1975 zu Fragen betrieblicher Personalplanung durchführte.⁴ In 45 % der befragten Betriebe wurden zu diesem Zeitpunkt Weiterbildungsmaßnahmen angeboten bzw. finanziell gefördert. Aber von den 82 % der befragten Unternehmen, die zwischen 1974 und 1975 Personalanpassungsmaßnahmen trafen, überbrückten lediglich 2,3 % die Periode des betrieblichen Personalüberhangs mit Weiterbildungsmaßnahmen. Im Vergleich zu Maßnahmen wie Überstundenabbau (= 68 %) und Sonderschichtenabbau (= 11 %), Entlassungen (= 50 %), Kurzarbeit (= 30 %) und Einstellungsstop (= 35 %) spielte die Beschäftigung des Personals durch verstärkte Weiterbildung nur eine geringe Rolle.

Tabelle 2:
Entwicklung der Produktionskapazität 1974¹⁾ und Veränderungen im Umfang der Weiterbildungsförderung

	Betriebe mit Weiterbildungsförderung :				
	ausgeweitet %	eingeschränkt %	nicht verändert %	Gesamt %	(abs.)
Produktionskapazität wurde im Geschäftsjahr 1974					
ausgeweitet	13	8	79	100	(89)
eingeschränkt	18	34	48	100	(79)
nicht verändert	11	9	80	100	(273)
keine Angabe	—	10	90	100	(10)

¹⁾ nur Betriebe, die sich dem produzierenden Gewerbe (einschließlich Bau- gewerbe) zurechnen.

Quelle: ISF-Betriebserhebung 1975

Tabelle 3:
Umsatzentwicklung 1973/74 und Veränderungen im Umfang betrieblicher Weiterbildungsförderung

	Betriebe mit Weiterbildungsförderung :				
	ausgeweitet %	eingeschränkt %	nicht verändert %	Gesamt %	(abs.)
Gesamtumsatz 1974 im Vergleich zu 1973					
gestiegen	16	8	76	100	(488)
gesunken	16	20	64	100	(164)
unverändert	16	16	68	100	(44)
keine Angabe	14	3	83	100	(29)

Quelle: ISF-Betriebserhebung 1975

Tabelle 4:
Eintritte in Maßnahmen zur beruflichen Förderung nach dem AFG im Bundesgebiet, nach dem Maßnahmeträger, 1970—1975

Jahr	Alle Maßnahmeträger			Maßnahmeträger Betrieb		
	Männer		Frauen	Männer		Frauen
	Eintritte	Umschulung	Eintritte Umschulung insgesamt	darunter vor Eintritt arbeitslos gemeldet (in %) (Männer + Frauen)	Eintritte Umschulung insgesamt	Eintritte Umschulung insgesamt
1970	129.546	k. A.	40.620	k. A.	24.303	k. A.
1971	225.877	20.735	62.513	13.346	26.978	8.034
1972	206.447	19.811	53.838	12.090	4,4	18.695
1973	176.925	18.621	50.017	12.899	5,8	13.553
1974	172.032	21.378	60.565	15.182	16,2	14.799
1975	201.007	21.958	69.846	14.617	31,1	24.186

Quelle: Amliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA).

Dafür spricht auch das Befragungsergebnis, daß die Mehrheit der Betriebe den Umfang ihrer Weiterbildungsförderung in den vergangenen 12 Monaten unverändert gelassen hat. Von den restlichen Betrieben war der Anteil der Betriebe, die die Förderung einschränkten, geringer als der Anteil derer, die die Förderung ausweiteten. Allerdings gab es hierbei beträchtliche Unterschiede zwischen den erfaßten Wirtschaftsbereichen. Während im Bausektor doppelt so viele Betriebe einschränkten wie erweiterten, war das Verhältnis im Verarbeitenden Gewerbe ausgewogen; in den übrigen Bereichen gab es fast nur Ausweitung, aber keine Einschränkung (vgl. Tabelle 1).

Allerdings scheint die Veränderung im Umfang der Weiterbildungsförderung von der Entwicklung im Umsatz und in der Produktionskapazität abhängig zu sein. Eine Vergrößerung des Weiterbildungsangebots zeigt sich verstärkt in Betrieben, die im Geschäftsjahr 1974 ihre Produktionskapazität ausweiteten, eine Einschränkung vor allem dort, wo die Produktion verringert wurde (vgl. Tabelle 2). Ähnlich wurde das Weiterbildungsvolumen erhöht bzw. vermindert, wenn der Umsatz 1974 im Vergleich zum Vorjahr stieg bzw. sank (vgl. Tabelle 3).

Als weiterer Indikator ließe sich der Umfang von Maßnahmen zur beruflichen Förderung erwachsener Arbeitnehmer nach dem Arbeitsförderungsgesetz heranziehen. Denn es wäre denkbar, daß die Betriebe ihre Inanspruchnahme öffentlicher Weiterbildungsmittel dem Konjunkturverlauf entsprechend gestalten bzw. auf ihre Beschäftigten einwirken, daß deren Eintritt in AFG geförderte Bildungsmaßnahmen antizyklisch verläuft.

Gemessen an der Zahl der Eintritte in Maßnahmen der beruflichen Bildung für die Jahre 1970 bis 1975 ist ein leichter antizyklischer Konjunktureffekt spürbar, wenn man den Zuwachs der Eintritte insgesamt sowie der Eintritte in Umschulungsmaßnahmen bei den Männern im Jahr 1975 gegenüber 1973 und bei den Frauen 1974 und gegenüber 1973 betrachtet (Tabelle 4). Berücksichtigt man jedoch, daß sich im Jahr 1974 gegenüber den Vorjahren die Arbeitslosenzahl etwa verdoppelte und die Kurzarbeiterzahl um ein Vielfaches zunahm, so erscheinen die Veränderungen der Gefördertenzahlen doch recht unbedeutend.

Beachtlich ist dagegen in den Rezessionsjahren 1974 und 1975 die Um- schichtung der Geförderten zugunsten der Erwerbslosen. Hierin kann man ein Indiz für eine gewisse Konjunkturelastizität der Förderungsmaßnahmen sehen, wenn auch der Anteil der Geförderten, die vor Beginn der Maßnahme arbeitslos waren, an der Gesamtzahl der Arbeitslosen selbst im Jahr 1975 noch gering ist, nämlich knapp 10 %.

b) Verbesserung der Flexibilität

Quantitative Erweiterung des Weiterbildungsangebots allein böte allerdings noch keine Gewähr, daß Weiterbildung antizyklisch wirksam werden kann. Ebenso wichtig ist es, die inhaltliche Gestaltung der betrieblichen Weiterbildungspraxis danach auszurichten, daß die genannten Zielsetzungen erfüllt werden.

Das Erfordernis einer erhöhten Mobilitätsfähigkeit der Arbeitskräfte beinhaltet, daß diese über einen möglichst hohen Anteil an allgemeinen bzw. fachlichen Qualifikationen verfügen, die zwischenbetrieblich, aber auch innerbetrieblich auf andere Tätigkeiten transferierbar sind. Breite Vermarktbarkeit ist dann eingeschränkt, wenn die Bildungsmaßnahmen zu begrenzten Qualifikationen bzw. Qualifikationsaufsätzen führen, die nur innerhalb eines Betriebes, einer Abteilung oder gar nur an einem Arbeitsplatz einsetzbar bzw. verwertbar sind; hinzu kommt, daß sehr spezifische Qualifikation in der Regel schneller obsolet wird.

Flexibilitätsfördernde Weiterbildung müßte als besonderes Gewicht auf die Vermittlung vielseitig verwendbarer Lerninhalte legen, die über spezielle Tätigkeiten hinaus Grundlagenqualifikationen, Kenntnisse und Fertigkeiten in breiteren Berufsfeldern bieten, und zwar um so mehr, je weniger die zukünftigen Qualifikationsanforderungen vorhersehbar sind.

Die Zielsetzung einer erhöhten Flexibilität schließt auch ein, daß die Arbeitskräfte ihre Weiterbildung mit einem Zertifikat abschließen können, einem allgemein gültigen „Qualifikationsausweis“, der zwischenbetrieblich anerkannt und transferierbar ist.

Entspricht die betriebliche Praxis der Weiterbildungsgestaltung diesen langfristigen konjunkturpolitischen Erfordernissen? Bisherige Untersuchungen geben Anlaß zu der Schlußfolgerung, daß die Betriebe eher im Gegenteil die Mobilitätsfähigkeit (zum Teil auch die Substituierbarkeit) der Arbeitskräfte einschränken. So zeigte sich, daß in den untersuchten Betrieben ein bedeutsamer Teil der angebotenen Kurse produkt-, arbeitsplatz- oder betriebsspezifische Qualifikationen vermittelt, die nur in engen Bereichen verwertbar sind (vgl. Sass u.a. 1974, S. 89). Darunter fallen beispielsweise die formalisierte Einweisung am Arbeitsplatz oder die auf bestimmte Produkte orientierte Verkaufsschulung. Dazu gehören auch solche Veranstaltungen, die überwiegend betriebspezifische Kenntnisse und Fertigkeiten vermitteln, etwa über spezielle organisatorische oder technische Zusammenhänge des Unternehmens.

Nehmen die Betriebe bei Konjunkturrückgang nun Veränderungen in den Schwerpunkten der angebotenen Inhalte vor? Konzentriert man sich nun stärker auf Maßnahmen allgemeiner oder fachlicher Bildung für die Arbeitskräfte?

Nach den ersten Ergebnissen unserer Betriebsbefragung 1975 trifft dies nicht zu. 88 % der Betriebe mit derzeitiger Weiterbildungsförderung haben die Schwerpunkte ihrer bisherigen Maßnahmen unverändert beibehalten, nur 12 % gaben eine Schwerpunktverlagerung an.⁶ Im letzteren Falle verstärkte man ebenso häufig innerbetrieblich organisierte Bildungsmaßnahmen wie man Allgemeinbildung und fachliche Qualifizierung intensivierte. Ein deutlicher Trend in Richtung genereller zwischenbetrieblich transferierbarer Bildungsinhalte wird in der gegenwärtigen Rezession nicht spürbar.

Wichtig ist auch, ob die Teilnehmer nach Absolvierung der Maßnahmen einen generellen Qualifikationsnachweis erhalten. Auch hier ergaben die bisherigen Institutsuntersuchungen und andere Studien zur betrieblichen Weiterbildungspraxis, daß dies vielfach nicht der Fall ist. Häufig wird die Teilnahme nur in der Personalkartei vermerkt oder nur eine betriebsinterne Bescheinigung ausgestellt, aber kein Zeugnis oder zeugnisähnliches Zertifikat, das auch von anderen Arbeitgebern anerkannt werden könnte (vgl. Sass u. a. 1974, S. 93; vgl. auch Lenhardt 1974, S. 174).

Auf direktem Wege werden Weiterbildungsteilnehmer in einer Reihe von Fällen auch in Form vertraglicher Verpflichtung an den Betrieb gebunden, nach der der Teilnehmer im Falle eines vorzeitigen Betriebswechsels die Qualifizierungskosten dem Betrieb zurückstatten muß.

c) Besondere Förderung konjunkturanfälliger Arbeitskräftegruppen

Bestimmte Arbeitskräftegruppen sind in Rezessionsphasen dem Beschäftigungsrisiko besonders stark ausgesetzt. Dazu gehören diejenigen, die durch Qualifikationsdefizite ohnehin benachteiligt sind, wie Un- und Angelernte, Frauen, ausländische Arbeitskräfte; ebenso ältere Arbeitnehmer, soweit sie nicht durch Tarifvertrag vor Entlassungen geschützt sind, und auch Jugendliche, die häufig infolge der weit verbreiteten Anwendung des Senioritätsprinzips Opfer des Personalabbaus werden; während andere – etwa qualifizierte Fachkräfte – vom Konjunkturzyklus relativ stärker abgeschirmt sind.

Für die konjunkturbedrohten Beschäftigungsgruppen erweist sich daher Weiterbildung als besonders dringlich; sowohl zur kurzfristigen Milderung akuter Beschäftigungsrisiken als auch zur langfristigen Verbesserung ihrer inferioren Beschäftigungslage. Das heißt, daß für sie bevorzugt und in breitem Umfang Maßnahmen der Fort- und Weiterbildung angeboten werden müßten, wobei häufig eine generelle Ausbildung für weitere, speziellere Qualifizierung notwendig ist.

Entspricht die betriebliche Förderungspraxis dieser Zielsetzung? Die Untersuchungsbefunde dazu lassen eher auf das Gegenteil schließen: Schon in Zeiten

der „Normal“- und Hochkonjunktur nehmen die Betriebe eine selektive Förderung vor, die deutlich die bereits qualifizierten Arbeitskräftegruppen privilegiert (vgl. Sass u.a. 1974; Lenhardt 1974).

Das vergleichsweise starke Übergewicht von bereits Qualifizierten galt im übrigen auch für die Förderung der Fortbildung und Umschulung nach dem Arbeitsförderungsgesetz (vgl. Bundesanstalt für Arbeit 1974). Seit 1974 dürfte sich jedoch, wie an der starken Zunahme der Erwerbslosen unter den Geförderten erkennbar, die Förderung zugunsten der Problemgruppen des Arbeitsmarktes verändert haben.

Bei der betrieblichen Weiterbildung dagegen lässt sich in der jüngsten Rezession kein wesentlicher Umschwung in der Orientierung erkennen; das zeigen die Ergebnisse der Befragung 1975 wie vorangegangener Untersuchungen aus dem Jahre 1974 (Maase u.a. 1978, S. 24).

Bei denjenigen Betrieben, die zum Erhebungszeitpunkt Herbst 1975 Weiterbildungsmaßnahmen anboten oder förderten, wurde die in Tabelle 5 ausgewiesene Verteilung der Teilnehmergruppen festgestellt.

Der Schwerpunkt betrieblicher Weiterbildungsförderung liegt also bei der Schulung von qualifizierten Beschäftigungsgruppen: Führungskräfte, Teile der Angestellten, Facharbeiter. Die besonders benachteiligten konjunkturanfälligen Arbeitskräftegruppen wie Un- und Angelernte bleiben deutlich Randgruppen des betrieblichen Qualifizierungsinteresses.

Tabelle 5:
Zielgruppen betrieblicher Weiterbildungsförderung 1975

Teilnehmergruppen	Häufigkeit der Nennungen* in Prozent
AT-Angestellte	55
Technische Angestellte	66
Kaufmännische Angestellte	75
Facharbeiter	49
Angelernte	18
Ungelernte	11

n = 734

Quelle: ISF-Betriebserhebung 1975

* Mehrfachnennungen

Faßt man die Befunde zum betrieblichen Weiterbildungsverhalten zusammen, so zeigt sich, daß die Praxis der Betriebe den hier gestellten Anforderungen an eine konjunkturpolitisch wirksame Weiterbildungspolitik wenig entspricht,

ihnen teilweise sogar direkt zuwiderläuft: Von einer gezielten antizyklischen Verstärkung der Weiterbildungsaktivitäten bei Beschäftigungseinbrüchen kann nicht die Rede sein; statt spezieller Förderung der besonders konjunkturbedrohten Arbeitskräftegruppen wird eher eine Politik der Privilegierung qualifizierter Gruppen betrieben, und die inhaltliche Gestaltung der Maßnahmen bewirkt statt erhöhter Flexibilität der Arbeitskräfte eher im Gegenteil Bindung und verstärkte Abhängigkeit vom Betrieb.

4. Weiterbildungspraxis und Interessenlage der Betriebe

Diese Befunde wollen wir nun auf betriebliche Interessenlagen zurückzuführen versuchen und in einem weiteren Schritt prüfen, ob und inwieweit die derzeit wichtigsten gesetzlichen Regelungen zur betrieblichen Bildung die Betriebe zu einem konjunkturpolitisch wirksamen Verhalten bewegen können.

a) Das Interesse am Umfang der Weiterbildung

Die empirischen Ergebnisse zum Weiterbildungsverhalten im Konjunkturverlauf lassen nicht erkennen, daß die Betriebe in Abschwungphasen ihre Weiterbildungsbemühungen forcieren. Wie läßt sich dieses Verhalten erklären? Betrachten wir zunächst den Kostenaspekt. Zwar könnten unter relativ günstigen Kostenbedingungen in der Rezessionsphase freiwerdende betriebliche Produktions- und Personalkapazitäten nun für verstärkte Weiterbildungsförderung verwendet werden. Dem steht jedoch entgegen, daß in Perioden konjunkturbedingter Unterbeschäftigung mehr Arbeitskraft intern und extern zur Verfügung steht und der Preis für diese Arbeitskraft relativ günstig ist. Für eine Erweiterung des benötigten Arbeitskraftpotentials durch Fort- und Weiterbildung besteht also bei rückläufiger Konjunktur wenig Anreiz.

So wuchs denn auch in der Bundesrepublik das Weiterbildungsinteresse der Betriebe in engem Zusammenhang mit der Verknappung von Arbeitskraft in den 60er Jahren (vgl. Sass u.a. 1974, S. 126). Denn mit wachsender Anspannung der überbetrieblichen Arbeitsmärkte stiegen nicht allein der Preis für die von außen gekaufte Arbeitskraft und – bei unelastischer betrieblicher Lohnstruktur – auch häufig der Preis der bereits vorhandenen Belegschaft, sondern auch die Kosten der Personalrekrutierung. Damit erhöht sich der Anreiz des Betriebs zu intensiverer Nutzung und qualitativer Verbesserung des internen Beschäftigungsangebots durch Weiterbildung und Umschulung, um größere Produktivität und Flexibilität im Einsatz des vorhandenen Belegschaftsbestandes zu erzielen.

Allerdings bringt verstärkte Schulung in der Regel auch einen Entzug von Arbeitskapazität aus der Produktion mit sich, seien es Weiterzubildende, Umschüler oder Ausbilder. Der tatsächliche ökonomische Anreiz für Weiterbildung bei zunehmender Arbeitskräfteknappheit dürfte daher erheblich von den Größenordnungen dieses Teuerungs- und Entzugseffekts bestimmt sein. Analog stellt sich bei Entspannung des Arbeitsmarkts die Frage, ob im Nutzenkalkül des Betriebs die freiwerdende Kapazität oder die Verfügbarkeit von Arbeitskraft für die Entscheidung über die Weiterbildungsaktivität ausschlaggebend sind.

Das betriebliche Interesse an Weiterbildungsförderung dürfte auch von der Erwartung des Konjunkturverlaufs abhängig sein. Erwartet man ein relativ kurzfristiges Konjunkturtief mit absehbarer Weiterentwicklung des qualitativen Personalbedarfs im Falle des Aufschwungs, so dürften sich die möglichen Erträge aus der Nutzung brachliegender Kapazität für Weiterbildung eher realisieren lassen als bei Erwartung einer längeren, tiefgreifenden und häufig von Strukturwandel begleiteten wirtschaftlichen Rezession. Die mit anhaltendem Konjunkturtief wachsende Ungewißheit dürfte es auch sein, die die Betriebe von einer Ausbildung „auf Vorrat“ oder „auf Lager“, d. h. von einer allgemeinen Anhebung des betrieblichen Qualifikationsbestands durch relativ unspezifische Lerninhalte, abhält.

Nicht zuletzt hängt das betriebliche Weiterbildungsengagement von der Höhe des Kostendrucks in der Absatzkrise ab. Forcierte Bildungsaufwendungen sind allenfalls von Unternehmen zu erwarten, deren langfristige Ertrags- und Kapitalstruktur gefestigt ist.

Die aus dem ökonomischen Rentabilitätskalkül ableitbare Ambivalenz der Betriebe gegenüber Weiterbildungsaktivitäten bei konjunkturellen Auf- und Abschwüngen dürfte sich auch durch den Erwartungsdruck der Arbeitskräfte nicht wesentlich verändern. Soweit Belegschaften überhaupt auf das Interesse der Betriebe einwirken, ist dies eher in Zeiten der Vollbeschäftigung zu erwarten. Zum einen verstärken sich im wirtschaftlichen Boom die Erwartungen der Arbeitnehmer an beruflichen Aufstieg im Betrieb, wozu in der Regel Weiterbildung eine Grundlage oder Voraussetzung ist. Entsprechend dürfte der Aufstiegsdruck nachlassen, wenn sich die betriebliche Ertragslage verschlechtert. Zum anderen – und dies scheint uns das wesentliche Moment – ist die Durchsetzungsfähigkeit von Arbeitnehmerinteressen und -forderungen ebenfalls konjunkturabhängig. Dies bedeutet, daß es bei sinkendem Beschäftigungsgrad für die Arbeitnehmer und ihre Interessenvertretung schwieriger wird, Weiterbildungsinteressen gegenüber den Arbeitgebern durchzusetzen. Darüber hinaus ist nicht zu erkennen, daß die erhöhte Arbeitsplatzunsicherheit bei den Beschäftigten wenig Neigung zu Bildungsmaßnahmen hervorruft, soweit nicht sichergestellt ist, daß

man nach Absolvierung der Bildungsmaßnahme auf den alten bzw. einen besseren Arbeitsplatz zurückkehren kann. Die Tatsache, daß seit Beginn der Rezession im Jahre 1974 von den Arbeitnehmern nicht deutlich verstärkt AFG-Mittel in Anspruch genommen wurden, wird zumindest teilweise aus Furcht vor Verlust des Arbeitsplatzes erklärlich.

b) Das Interesse an selektiver Förderung

Die selektive Förderungspraxis – Bevorzugung ohnehin qualifizierter „stabiler“ Beschäftigungsgruppen und Vernachlässigung minderqualifizierter Teile – entspricht durchaus betrieblichen Interessen.

Die Betriebe sind primär am rentablen Einsatz von Weiterbildung interessiert, d. h. am möglichst günstigen Verhältnis von Kostenaufwand und Erträgen. Eine Investition in die Qualifikation von Arbeitskräften lohnt sich für sie nur dann, wenn bei Knappheit auf den externen Arbeitsmärkten eine Rekrutierung der benötigten Arbeitskräfte von außen entsprechend teurer würde und wenn mit einer genügend langen Nutzungsperiode der weitergebildeten Arbeitskraft gerechnet werden kann.

Daher sind die Betriebe in der Regel geneigt, eher „stabile“ Beschäftigungsgruppen zu fördern, die langfristig integrierbar sind, als solche, bei denen man nur kurze Beschäftigungsdauer annimmt. Zu diesen Gruppen mit kurzer Beschäftigungsdauer gehören aber gerade solche Arbeitskräfte wie Frauen, Ausländer, wie auch die Un- und Angelerntengruppen.

Bei Konjunkturrückgang sind diejenigen Arbeitskräftegruppen, bei denen Personalinvestitionen in Form von Weiterbildung nicht lohnend erscheinen, auch dem Risiko einer Entlassung als erste ausgesetzt. Da den Betrieben ein Überangebot auf dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht, neigt man weit eher zu kurzfristigen Abbaumaßnahmen bei diesen Arbeitskräften als bei den teuren, schwer wiederbeschaffbaren Stammbelegschaften. Sie dienen dann als Elastizitätspuffer für den betrieblichen Arbeitskräfteeinsatz. Entsprechend dem Interesse, möglichst lange Ertragszeiten für die Investitionen in Qualifikation zu sichern, wird also eine Diskriminierung zwischen den Arbeitskräften nach der Beschäftigungsdauer in primäre („stabile“) und sekundäre („instabile“) Gruppen vorgenommen.

Für das effektive Interesse der Betriebe an Weiterbildungsinvestitionen spielt weiter die jeweilige Stabilität der Arbeitskräfte nachfrage eine Rolle, die mit der Stabilität der Absatzmärkte zusammenhängt. Das kann bedeuten, daß gerade in besonders konjunkturanfälligen Branchen bzw. Betrieben – gerade dort, wo Fortbildungs- bzw. Umschulungsmaßnahmen konjunkturpolitisch besonders dringlich erscheinen dürften – vom betrieblichen Interesse her wenig Anreiz für Weiterbildungsaktivitäten besteht.

c) Das Interesse an betrieblicher Bindung der Arbeitskräfte

Für die Betriebe ist die Attraktivität des Weiterbildungsinstruments also wesentlich davon abhängig, ob ein Ertrag aus solchen Investitionen sichergestellt werden kann. Das Interesse richtet sich daher auf Inhalte und Gestaltungsformen, durch die das Risiko einer Abwanderung der weitergebildeten Arbeitskräfte weitgehend ausgeschaltet werden kann.

Dies wird etwa dadurch erreicht, daß man Weiterbildung betriebsbezogen organisiert. Ein weiteres Mittel, die Abwanderungsgefahr zu reduzieren und die weiterqualifizierten Arbeitskräfte an den Betrieb zu binden, besteht im Vorenthalten eines allgemeinen Zertifikats.

Einer konjunkturgerechten Weiterbildungspraxis stehen also betriebliche Rentabilitätserwägungen und Ungewißheiten entgegen.

5. Beeinflussen öffentliche Interventionen die betriebliche Interessenslage?

Nun bleibt zu fragen, ob und wie die Betriebe durch öffentliche Regelung oder Steuerung dazu bewegt werden, ihre Weiterbildungsaktivitäten den konjunkturpolitischen Erfordernissen gemäß zu gestalten. Die Frage zielt zunächst also auf die vorhandenen staatlichen Normen bzw. finanziellen Anreize im Weiterbildungsbereich und deren konjunkturpolitische Wirksamkeit. Im weiteren Sinne beinhaltet sie auch die Möglichkeit von Verbesserungen bzw. Alternativen zur jetzigen Regelung.

Von den vorhandenen staatlichen Eingriffen, die relativ unmittelbar auf die Weiterbildung der Betriebe einwirken, sollen im weiteren das Arbeitsförderungsgesetz und das Betriebsverfassungsgesetz behandelt werden. Hier zeigen sich allerdings erhebliche Defizite in bezug auf eine wirksame Korrektur der betrieblichen Weiterbildungspraxis nach konjunkturpolitischen Erfordernissen.

a) Die Schwächen des Arbeitsförderungsgesetzes

Gemäß einer Anordnung des Verwaltungsrats der Bundesanstalt für Arbeit besteht im Hinblick auf Bildungsmaßnahmen „ein besonderes arbeitsmarktpolitisches Interesse . . . an . . . beruflichen Bildungsmaßnahmen, die ein Betrieb bei einer besonders ungünstigen Beschäftigungslage für seine Arbeitnehmer, die andernfalls von Arbeitslosigkeit bedroht wären oder einen Anspruch auf Kurzarbeitergeld hätten, durchführt oder durchführen läßt und die nicht länger als sechs Monate dauern. Eine Förderung ist nur dann zulässig, wenn der Betrieb seine Einrichtungen hierfür unentgeltlich zur Verfügung stellt“ (Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit 1975, S. 418 ff.).

Dennoch weisen die statistischen Ergebnisse der Förderungspraxis nicht darauf hin, daß die Betriebe in der Rezessionsphase spürbar verstärkt Weiterbildung betrieben hätten. Dafür mag zum einen der Mangel an finanziellem Anreiz in der zitierten Anordnung beitragen. Es findet nicht unmittelbar Subventionierung der betrieblichen Bildungseinrichtungen statt.

Zum anderen werden im AFG mit der finanziellen Förderung der Weiterbildung kaum Auflagen oder Normen verbunden, die die Betriebe zu antizyklischem Einsatz dieser Mittel oder zur besonderen Förderung konjunkturanfälliger Belegschaftsgruppen im Betrieb veranlassen könnten. Es hindert sie also andererseits ebensowenig daran, aus der Weiterbildungsförderung das betriebswirtschaftlich Beste für sich zu machen, und das heißt nach der oben skizzierten Interessenlage, keine deutlich konjunkturwirksame Weiterbildungspolitik zu betreiben.

Auch durch Bestimmungen, daß die Inhalte überwiegend in beruflicher Bildung, nicht dagegen in Allgemeinbildung bestehen sollen, trägt das AFG nicht eben dazu bei, die Problemgruppen unter den Beschäftigten anzusprechen.

Überdies enthält das AFG bislang keinerlei Regelungen des Arbeitsverhältnisses nach Absolvierung einer Bildungsmaßnahme. Es besteht also bislang keinerlei Garantie für den Arbeitnehmer, auf einen besseren oder überhaupt auf einen Arbeitsplatz wieder eingestellt zu werden.

Nicht zuletzt ist zu befürchten, daß mit der Durchsetzung staatlicher Sparmaßnahmen im Bereich der öffentlichen Förderung von Umschulung und Fortbildung die konjunkturpolitische Wirksamkeit noch zusätzlich vermindert und eine Korrektur der betrieblichen Weiterbildungspraxis weniger als bisher erzielt werden könnte. Ob die Neugestaltung der Förderungsrichtlinien vom 1. Januar 1976 – die insgesamt allerdings deutliche Einschränkungen der bisherigen Förderungspraxis vorsieht – das angestrebte Ziel einer Umschichtung der Bildungsmaßnahmen auf Problemgruppen, vor allem ungelernte Erwerbslose, erreicht, bleibt abzuwarten (vgl. Arendt 1976).

b) Geringe Einflußmöglichkeiten des Betriebsrats

Mit der Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes im Jahr 1972 wurden für die Betriebsräte erstmals rechtliche Einflußmöglichkeiten auf dem Gebiet betrieblicher Fort- und Weiterbildung und Personalplanung generell geschaffen. Damit schien nun die Chance eröffnet, Arbeitnehmerinteressen und -zielsetzungen in der Personalplanungspolitik der Betriebe stärker zur Durchsetzung zu verhelfen.

Eine kürzlich veröffentlichte Untersuchung des ISF kommt zu der Feststellung, daß dies bisher nicht gelungen ist (vgl. Maase u.a. 1978, Kap. III). Die

geringe Einflußnahme der betrieblichen Arbeitnehmervertretungen ist entscheidend zurückzuführen auf die restriktiven betriebsverfassungsrechtlichen, organisatorischen und politischen Handlungsbedingungen, unter denen die Betriebsräte gegenwärtig ihre Vertretungsaufgaben wahrnehmen müssen und ohne deren Änderung keine Verbesserung von Vertretungspositionen zu erwarten ist. Das betrifft beispielsweise solche Probleme wie das weitgehende Fehlen von Orientierungshilfen bei dieser neuen Aufgabe, unzureichende Ausstattung mit personellen und sachlichen Kapazitäten und entsprechenden Fachkenntnissen, nicht zuletzt auch schwache rechtliche Eingriffsmöglichkeiten für den Betriebsrat nach dem Betriebsverfassungsgesetz (vgl. Maase u.a. 1978, Kap. IV).

Die Defizite in den öffentlichen Regelungen zur Weiterbildung führen also dazu, daß den Betrieben in diesem Bereich bislang weitgehende Handlungsfreiheit verbleibt: Sie sind weder eingeengt, d. h. verbindlich festgelegt, was die Entscheidung über Durchführung oder Nichtdurchführung und die zeitliche Disposition von Weiterbildungsaktivitäten betrifft, noch können sie auf bestimmte Prinzipien der Gestaltung verpflichtet werden. Solange aber auf den betrieblichen Aktionsraum selbst kein Einfluß ausgeübt werden kann, ist die Wirksamkeit solch kompensatorisch angelegter Maßnahmen wie die des Arbeitsförderungsgesetzes fraglich.

c) Größere Attraktivität alternativer öffentlicher Leistungen

Wirksamkeit und Erfolg der Fort- und Weiterbildung als beschäftigungspolitische Maßnahme sind natürlich auch davon abhängig, welche Regelungen und Unterstützungen von öffentlicher Seite für andere Maßnahmen bereitgestellt werden, um die Folgen von Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit zu bewältigen. Betrachtet man allein die Ausgaben der Bundesanstalt für Kurzarbeit und Arbeitslosengeld, so betragen diese ein Vielfaches gegenüber den Aufwendungen für Weiterbildung und Umschulung.

Für den Betrieb bedeuten diese Leistungen, daß der Rückgriff auf Kurzarbeit oder Entlassung finanziell attraktiver sein kann bzw. erst ermöglicht wird, da erwartet werden darf, daß ohne die entsprechenden öffentlichen Leistungen der Betrieb einem stärkeren öffentlichen Druck ausgesetzt wäre, die relativ „harten“ Maßnahmen der Kurzarbeit und Entlassung zu vermeiden. Hier zeigt sich ein besonderes Dilemma: Einerseits wurden die staatlichen Hilfen erforderlich, weil diese Leistungen von Seiten der Betriebe nicht übernommen wurden, ein Mindestmaß an sozialer Absicherung für die Arbeitnehmer aber garantiert werden muß. Andererseits boten die öffentlichen Leistungen damit eine direkte Entlastungsfunktion für die Betriebe, die ihrerseits einen Teil ihrer sozialpolitischen Verpflichtungen auf einen Dritten, den Staat, abwälzen können.

Um den Betrieb zu einer Abkehr einer alternierenden Politik des Personalaufbaus und Personalabbau zu bewegen, müßte die öffentliche Arbeitsmarktpolitik darauf hinwirken, Personalschwankungen nicht zu „verbilligen“, sondern im Gegenteil zu „verteuern“.

Ein Ausweg aus dem skizzierten Dilemma könnte darin bestehen, öffentliche Förderung stärker als bisher auf Maßnahmen wie Fort- und Weiterbildung zu orientieren; etwa dadurch, daß die Bewilligung von Kurzarbeitergeldern an die Betriebe nur gewährt wird, wenn diese nachweislich alle Möglichkeiten der Überbrückung durch Fortbildung und Umschulung ausgeschöpft haben.

¹ Nach den Angaben der Edding-Kommission betrugen im Zeitraum 1971/72 die jährlichen Gesamtausgaben für Weiterbildung im Betrieb einschließlich Kosten für Lohnfortzahlung 1 682,9 Mio. DM, zum Bereich der unternehmerischen Wirtschaft insgesamt – einschließlich der Ausgaben auf Unternehmensebene, bei der Kammer und den Arbeitgeberorganisationen – rund 2,12 Milliarden DM. Demgegenüber belieben sich die Aufwendungen der Bundesanstalt für Arbeit für die individuelle Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung, bei denen nur zum geringen Teil der Betrieb Maßnahmenträger war, im Jahre 1973 auf 1 468,6 Mio. DM, wobei diese Zahl die Übernahme von Unterhaltskosten mit einbezieht. Ohne diese Kosten reduzieren sich die Aufwendungen auf 299 Mio. DM.

² Unter anderem hat man an ein System von Bezugsrechten gedacht, in dem für jede Arbeitskraft die jeweiligen Anteile bzw. Zeiten von Qualifizierung, produktiver Arbeitsleistung und Freizeit bzw. Ruhestand bewertet und verrechnet werden. Vgl. Evans 1973; Rehn 1974.

³ Zu dieser Einschätzung gelangt auch Reyher: „Die Alternative ‚Fortsbildung‘ ist nur vorgründig relativ teurer als Arbeitslosigkeit . . . Im Hinblick auf ihre ausgeprägte Zukunftsorientierung wäre diese Alternative selbst dann anderen vorzuziehen, wenn sie auch einen größeren Aufwand bedingt.“ (Reyher 1975, S. 70).

⁴ Bei der Betriebserhebung 1975 von ISF und Sozialforschung Brög wurden insgesamt 1919 Betriebe in der Bundesrepublik Deutschland aus allen Wirtschaftsbereichen (ohne Landwirtschaft und öffentlichen Dienst) erfaßt. Für die Stichprobenauswahl wurden folgende Kriterien zugrunde gelegt: mindestens 200 Beschäftigte, oder mindestens DM 500 000 Kapital, oder mindestens DM 500 000 Jahresumsatz. Die vorliegenden Ergebnisse basieren auf einer Auswertung aus dem vollständigen Erhebungsmaterial, die alle Betriebe mit mehr als 50 Beschäftigten umfaßt (1622 Betriebe). Dabei wurde eine Gewichtung des Materials nach Branchen- und Betriebsgrößenanteilen entsprechend der Besetzung in der Arbeitsstättenzählung 1970 vorgenommen.

⁵ Die entsprechende Frage lautete: „Hat sich das Angebot bzw. die finanzielle Förderung der Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen in den letzten 12 Monaten schwerpunktmaßig verlagert?“ (Wenn ja:) Worin bestand die Schwerpunktverlagerung?: a) mehr innerbetrieblich organisierte Bildungsmaßnahmen; b) mehr außerbetrieblich organisierte Bildungsmaßnahmen; c) mehr Allgemeinbildung; d) mehr Fachbildung; e) Sonstiges (Mehrfachnennungen möglich).

Gliederung:

- 1. Die Ausgangssituation*
- 2. Die konventionelle Arbeitszeitordnung in der Herausforderung*
- 3. Beispiele für neue Arbeits- und/oder Betriebszeitregelungen*

1. Die Ausgangssituation

Was das Volumen der erwerbswirtschaftlichen Arbeitszeit also der Lebenszeit von Menschen, die der erwerbswirtschaftlichen Arbeit gewidmet wird – anbelangt, so kann hier zunächst auf zwei wichtige Indikatoren hingewiesen werden, nämlich erstens auf *das makroökonomische Arbeitszeitvolumen* der deutschen Volkswirtschaft, das sich im Jahre 1975 auf rund 46,0 Milliarden Stunden belief (vgl. Bach u.a. 1977, S. 19), und zweitens auf *das mikroökonomische, individuelle Arbeitszeitvolumen*, das bezogen auf eine durchschnittliche Biographie eines abhängig Beschäftigten, gegenwärtig rund 14 Prozent der jeweiligen Gesamtlebenszeit ausmacht, sofern die Erwerbsbiographie in der Rolle eines Vollzeitbediensteten „absolviert“ wird (vgl. Teriet 1976a, S. 8). Das sind zwar eindrucksvolle Zahlen, ihr Aussagegehalt ist allerdings ohne korrespondierende Angaben zur jeweiligen Struktur der Arbeitszeitkomponenten begrenzt, denn erst der Blick auf *die chronometrische*, d. h. also auf die quantitative Strukturierung und auch auf *die chronologische*, d. h. die Plazierung der Arbeitszeitmengen in der Zeit betreffende *Strukturierung* eröffnet detailliertere Einsichten in das betrachtete Arbeitszeitgefüge und damit gleichfalls Ansatzpunkte für personalplanerische Strategien.

* Der Autor schrieb diesen Beitrag als Gastprofessor an der Gesamthochschule Kassel und ist jetzt wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg. Zu seinen wissenschaftlichen Hauptarbeitsgebieten gehören Arbeitszeit- und Arbeitsmarktforschung, Arbeitsökonomik. Der Beitrag ist die überarbeitete Fassung seines Einführungssreferats für eine Arbeitsgruppe zu demselben Thema auf dem Symposium „Personalplanung unter veränderten Wachstumsbedingungen“ 1978.

Konzentriert man sich zunächst auf die *chronometrischen* Dimensionen, so sind beispielsweise folgende Eckwerte hinsichtlich der durchschnittlichen jährlichen Arbeitszeit je beschäftigtem Arbeitnehmer in der Gesamtwirtschaft interessant (wobei wiederum die Gruppe der Vollzeitkräfte als die noch dominierende Gruppe zuerst anzusprechen ist): Aufgrund der kalendermäßigen und tariflichen Vorgaben, wie der Zahl der Samstage und Sonntage – beide Tage stehen für die zwei arbeitsfreien Tage bei der vorherrschenden 5-Tage-Woche – sowie der Zahl der bezahlten Feiertage, wie auch der Wochenarbeitszeit, die sich zwischenzeitlich für rund 93 Prozent bei der 40-Stunden-Woche eingependelt hat, und der Tage des jährlichen Erholungsurlaubs – zur Zeit im Schnitt etwa 25 Arbeitstage pro Jahr, kommt man zu einer Solljahresarbeitszeit von rund 1800 Stunden pro Vollzeitkraft. Diese Solljahresarbeitszeit ist bei ihrer Umsetzung in die effektive Jahresarbeitszeit zu vermindern, um die Ausfallstunden durch Krankheit, Kurzarbeit, Schlechtwetter, Arbeitskampf beziehungsweise aufzustocken durch Mehrarbeitsstunden (vgl. Tabellen 2–4, in: Bach u.a. 1977, S. 28–30). Diese Auflistung der wesentlichen Bestimmungsfaktoren der Soll- und Istjahresarbeitszeit lässt bereits die Komplexität des Jahresarbeitszeitgefüges erkennen, auf das an anderer Stelle noch einmal zurückzukommen ist.

Betrachtet man darüberhinaus einmal die Einbettung der Erwerbsbiographie in die Gesamtbiographie der Erwerbstätigen – ein Aspekt, der in der allgemeinen Diskussion um Arbeitszeitfragen zweifelsohne bisher zu sehr vernachlässigt wurde und der leider im Moment auch nur auf der Basis einiger Daten aus Frankreich hier angesprochen werden kann, – dann zeigen sich erhebliche Tätigkeitspezifische Diskrepanzen in den Strukturen der Biographien, wie die Aufstellung (S. 322) erkennen lässt. Mit diesen wird man sich in der Zukunft intensiv auseinandersetzen müssen, – höchstwahrscheinlich sogar im Kontext einer radikalen Neuorientierung der Arbeitszeitordnung(en), wie sie beispielsweise vom Präsidenten der Federated Clerks Union of Australia gefordert wird, wenn er dafür plädiert:

„... ein fortgeschrittlicher Weg zur Umschulung, zur Arbeitskräftemobilität, zum stufenweisen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben im Alter und zur schöpferischen Freizeitgestaltung führt unausweichlich zu dem umfassenderen Konzept von „Lebensarbeitszeit“ anstelle der „Wochenarbeitszeit“. Allein über die Einführung eines solchen Lebensarbeitszeitkonzepts dürfen wir eine gerechtere Verteilung der Ergebnisse des technologischen Wandels erwarten. Die Arbeitszeit und Freizeitpolitik sollten unter diesem Gesichtspunkt neu geordnet werden.“ (Maynes 1977, S. 2).

Zurück zur chronometrischen Struktur unseres gegenwärtigen Arbeitszeitgefüges und damit zu einem nur wenig erhöhten Bereich in diesem Gefüge, nämlich dem sogenannten Teilzeitbereich und den sonstigen, vom Vollzeitarbeitskonzept abweichenden Strukturteilen, wie zum Beispiel dem Bereich der Zeit-

arbeit. Als rudimentäre Orientierungshilfen über diesen Sektor können zur Zeit nur folgende Daten angeboten werden: die Penetration der Teilzeitarbeit war bis zum Jahre 1975 bereits so weit fortgeschritten, daß immerhin etwa 1,8 Millionen Personen oder 8,3 Prozent der abhängig Beschäftigten in der Bundesrepublik Deutschland in einem Teilzeitarbeitsverhältnis standen, wobei es eine eklatante Disparität in der geschlechtsspezifischen Verteilung gibt, denn der Anteil der männlichen Teilzeitbeschäftigte ist nach wie vor sehr gering. (Vgl. Teriet 1977a, S. 311). Aus dem Problemfeld Zeitarbeit kann nur auf Daten zur Zeitarbeit im Rahmen der legalen Arbeitnehmerüberlassung verwiesen werden, die allerdings den Stellenwert dieser Art der Zeitarbeit in unserem Erwerbsystem als relativ gering erscheinen lassen, denn das dadurch abgedeckte Arbeitszeitvolumen – bezogen auf das Gesamtvolumen – liegt nach wie vor bei einem Wert von weniger als 0,1 Prozent ($1973 = 0,09\%$, $1974 = 0,05\%$, $1975 = 0,04\%$, $1976 = 0,05\%$ – vgl. Teriet 1978a, S. 18.).

Hinsichtlich der *chronologischen* Struktur unserer Arbeitszeitordnung lassen sich leider auch nur relativ globale Angaben machen, da die Erfassung dieser Komponenten in der amtlichen Statistik immer noch mehr als notleidend ist. Immerhin dürfte bereits ein erhebliches Maß an chronologischer Arbeitszeitflexibilität, die ihren Niederschlag u.a. in Schicht-, Nacht-, Wochenendarbeit, in gleitender Arbeitszeit, variabler Arbeitszeit, kapazitätsorientierter Arbeitszeit etc. findet, etabliert sein, ohne daß damit jedoch das gesamte Potential (sowohl in positiver als auch in negativer Hinsicht) an möglichen chronologischen Strukturveränderungen bisher ausgeschöpft ist. Vielerorts wird diese Seite der Arbeitszeitordnung weiterhin als irrelevant und/oder unwichtig eingeschätzt, was dann wiederum die erheblichen Defizite an Transparenz in diesem Bereich mit erklärt.

2. Die konventionelle Arbeitszeitordnung in der Herausforderung

Nach dieser groben Skizzierung des gegenwärtigen Istzustands der Arbeitszeitordnung unserer Volkswirtschaft stellt sich die Frage, inwieweit diese Ordnung, an deren Konservierung oder Reformierung das Personalmanagement maßgeblich mitwirken kann, noch dem Postulat „hochentwickelte Ökonomie erfordert auch eine (Arbeits-) Zeitökonomie auf einem korrespondierenden Entwicklungsstand“ genügt. Das Spektrum der Meinungen über die angemessene Antwort auf diese komplexe und komplizierte Frage dürfte sehr weit auseinandergehen. Es reicht zweifelsohne vom sturen Beharren auf dem gegenwärtigen Status quo bis hin zu jener Einsicht des Personaldirektors der Firma Citroen in Frankreich, der stellvertretend für nicht wenige Personalmanager kürzlich feststellte:

Tätigkeitspezifischer Vergleich des Lebensarbeitszeiteinsatzes mit der verbleibenden Lebenszeit

	Lebensdauer	Dauer der vorberuflichen Lebensphase	Dauer der Ruhestandsphase	Dauer der Nichterwerbstätigkeitsphasen	Dauer der Erwerbstätigkeitsphase	Durchschnittliche Jahresarbeitszeit	Durchschnittslebensarbeitsstunden
Volksschullehrer	75 J.	21 J.	20 J.	41 J.	34 J.	1410 h.	47.940 h.
Ingenieur	75 J.	23 J.	10 J.	33 J.	42 J.	2040 h.	85.680 h.
Bankangestellter	73 J.	19 J.	7 J.	26 J.	47 J.	1880 h.	88.360 h.
Bauarbeiter	68 J.	17 J.	3 J.	20 J.	48 J.	2240 h.	107.520 h.

Quelle: Documentation Française 1976 – zitiert nach: Kapp, B., Repenser le temps de travail, vervielfältigter Beitrag zur „First European Conference For Man's Environment“, Paris 1977, S. 5.

„Wir glauben, daß die Arbeitnehmer mehr wollen als nur mehr Freizeit. Sie wollen die Möglichkeit haben, ihre Freizeitperioden selbst bestimmen zu können, um daraus je nach Alter und persönlichen Interessen das Beste machen zu können. Dementsprechend sollten wir wegkommen von einer Politik, die auf Wochenarbeitszeitregelungen, auf eine weitere (d. h. fünfte) Woche Jahresurlaub oder auf eine Herabsetzung des gesetzlichen Rententers abzielen und stattdessen nach Möglichkeiten suchen, wie der einzelne seine Arbeitszeit und Freizeit besser über sein ganzes Arbeitsleben hinweg auswählen und verteilen kann“ (Tavernier 1978, S. 39).

Dies ist übrigens eine Einsicht, die auch andere ‚Funktionsträger‘ außer den Personalmanagern vertreten!

Aus der Sicht der Arbeitszeit- und Arbeitsmarktforschung, die in starkem Maße internationale Entwicklungen und Trends mit in ihre Analysen einbezieht, spricht vieles für eine sich wohl noch verstärkende Herausforderung der konventionellen Arbeitszeitordnung mit ihren monolithischen Eckwerten und Tragpfeilern durch das individuelle, betriebs- und volkswirtschaftliche Bedürfnis nach mehr Diversifikation und Flexibilität im Bereich der Arbeits- und Betriebszeitallokationen und damit auch für eine Personalpolitik in Richtung auf einen ‚optimal workforce mix‘. Der Faktor Zeit und seine Allokationsmöglichkeiten werden damit aus dem Zustand eines wenig direkt beeinflußbaren Datums im individuellen und unternehmerischen Datenkranz des Prozesses der erwerbswirtschaftlichen Aufgabenerledigung in einen Zustand einer permanenten Gestaltungsaufgabe überführt; bezogen auf die hier im Vordergrund stehende Problematik heißt das mit anderen Worten: Personal-, Arbeitsplatz-, Aufgabenerledigungsplanung implizieren im verstärkten Maße auch möglichst rationale Zeitplanungen und Zeitallokationen!

Dieser Trend vergegenwärtigt sich unter anderem in einer Fülle von neuen Modellen und Ansätzen der Arbeits-/Betriebszeitregelungen mit möglichst viel chronometrischer und/oder chronologischer Flexibilität und damit Anpassungsfähigkeit an die sich verändernden Konstellation im individuellen, unternehmerischen und volkswirtschaftlichen Bereich in einer Phase des Umbruchs und der Neuorientierung.

3. Beispiele für neue Arbeits- und/oder Betriebszeitregelungen

Wie sehr bereits die Entwicklung in Richtung auf neue Strukturen der Arbeitszeitverteilungen fortgeschritten ist, soll nunmehr mit Hilfe einer Auflistung der wichtigsten neuen Konzepte zur Arbeits- und/oder Betriebszeitregelungen dokumentiert werden, da sie sichtbar werden lassen, wohin die zukünftigen Strategieansätze in diesem Allokationsbereich gehen dürften.

Beginnend mit Ansätzen zur Neuregelung der täglichen und wöchentlichen Arbeitszeiten erscheinen insbesondere beachtenswert:

a) Das Bandbreitenmodell zur Regelung der Wochenarbeitszeit

Wie aufgezeigt wurde, kommt den Vorgaben zur Wochenarbeitszeitregelung in der gegenwärtigen Arbeitszeitstruktur – insbesondere für die Vollzeitkräfte unseres erwerbswirtschaftlichen Bereichs – nach wie vor eine dominante Bedeutung zu. Ihr großer Stellenwert als arbeitszeitpolitischer Aktionsparameter zeigt sich unter anderem in den heftigen Auseinandersetzungen um die Abkehr von der mittlerweile wieder magischen 40-Stunden-Marke und dem damit verbundenen Einstieg in die 35-Stunden-Woche als neuem chronometrischen Bestimmungsfaktor der Wochenarbeitszeit. Entspricht die Ausrichtung auf einen einzigen Fixpunkt – sei es nun die 35-Stunden-Woche oder die 25-Stunden-Woche – den Erfordernissen einer modernen, diversifizierten Ökonomie? Kaum – wie sich über zwei unterschiedliche Argumentationsketten belegen lässt: So haben wir einerseits bereits aus der Theorie der Wechselkurse mit ihren drei Varianten „starre, begrenzt flexible und flexible Wechselkurse“ gelernt, daß ein dynamischer Welthandel kaum noch über starre Wechselkurse „bewältigbar“ ist. Das Sozialprodukt wollen jedoch nicht wenige Nostalgiefans nach wie vor unter starren Arbeitszeitbedingungen „erwirtschaften“. Damit ist man jedoch schon beim zweiten Begründungszusammenhang: Denn, während man nach wie vor immer noch so tut, als ob man über einen – weitgehend tabuisierten – Parameter die wichtige Arbeitszeitordnung (nicht im Sinne der AZO) unserer Volkswirtschaft steuern könnte, gibt es bereits längst eine Erosion dieser Größe, nämlich in Gestalt all jener Arbeitszeiten, die nicht mehr Vollzeitarbeit im klassischen Sinne darstellen – insbesondere also durch die sogenannte Teilzeitarbeit. Hier manifestiert sich evident ein erhebliches Bedürfnis nach einem gewissen Pluralismus von Wochenarbeitszeiten, dem man sich zukünftig immer weniger verschließen kann – auch unter dem Aspekt der unbequemen Arbeitszeiten, des Auseinanderlaufens von Arbeitszeiten der Arbeitskräfte und Betriebszeiten der Arbeitsplätze (siehe Schichtarbeit!) etc. .

Angesichts dieser Ausgangssituation stellt sich also die Frage, ob man nicht zukünftig beispielsweise zu bestimmten Bandbreiten von Wochenarbeitszeiten kommen muß, zum Beispiel in einem Intervall von plus oder/und minus 10 oder 20 Prozent der Standardwochenarbeitszeit. In den USA hat man das beispielsweise vor einiger Zeit im Rahmen des sogenannten Santa-Clara-Modells mit proportionalen Einkommens- und Arbeitszeitabschlägen von der 40-Stunden-Woche bis zur 32-Stunden-Woche versucht und dabei die Erfahrung gemacht, daß eine derartige Vorgehensweise im Interesse aller Beteiligten ist.

b) Die kapazitäts- oder auslastungsorientierte variable Arbeitszeit

Ein anderer Ansatz, um mit dem geschilderten Problem fertig zu werden, ist die sogenannte kapazitäts- oder auslastungsorientierte variable Arbeitszeit, die außerdem noch dem bislang zu wenig beachteten Umstand eines schwankenden Aufgabenflusses in den Betrieben Rechnung zu tragen versucht (vgl. Teriet 1978c, S. 19). Dieses Modell, das nicht auf konjunkturell bedingte Produktionsschwankungen, sondern auf betriebsspezifische Schwankungen im Arbeitsanfall abstellt, beinhaltet also eine bessere Kombination von zu erledigenden Arbeiten, Arbeitskräften und Arbeitsplätzen im Zeitablauf zwecks Vermeidung von Leerzeiten. Es findet überall dort zunehmend Anwendung, wo eine Synchronisation dieser drei Komponenten über konventionelle Strategien immer aussichtsloser wird; so beispielsweise im Handel, der außerdem noch durch die Imperative des Ladenschlußgesetzes im Hinblick auf die Betriebszeitgestaltung stark gebunden ist. Eine wichtige Voraussetzung für die Anwendung dieser Art der Arbeitszeitgestaltung ist allerdings ein größerer Bezugszeitraum zur Glättung der unterschiedlich anfallenden Auslastungen, (die keineswegs auf die Arbeitnehmer übertragen werden) und die im Rahmen einer von allen Beteiligten getragenen Betriebsvereinbarung über intertemporalen Zeitausgleich bewerkstelligt wird.

c) Das ‚Job-Sharing-Modell‘

Bei diesem Modell (vgl. Teriet 1977b) geht man zunächst von den Gegebenheiten eines Standardeckwerts der wöchentlichen Arbeitszeit, wie zum Beispiel der 40-Stunden-Woche, aus und versucht dann über eine neue Art der Arbeitsvertragsgestaltung eine in sich recht flexible ‚Ausfüllung‘ bestimmter Vollzeitarbeitsplätze durch zwei oder mehrere Arbeitskräfte, die ihrerseits dann weniger als 40-Stunden tätig sein müssen, wenngleich sie ihrem Arbeitgeber gegenüber auch die Verpflichtung einer solidarischen Haftung für die Aufgabenerledigung des durch Job-Sharing abgedeckten Arbeitsplatzes eingehen. Dazu ein veranschaulichendes Beispiel: der Vollzeitarbeitsplatz X wird in Job-Sharing durch die Herren A und B ‚bewirtschaftet‘, wobei beide Herren ihr Innenverhältnis, d. h. zum Beispiel die zeitliche Aufteilung der Pflichten und Rechte aus ihrer gemeinschaftlichen Verpflichtung gegenüber ihrem Arbeitgeber, eigenverantwortlich regeln können. Eine Regelung nach dem Schlüssel 50 : 50 stellt dann nur eine Möglichkeit von sehr vielen dar, denn A kann beispielsweise bei diesem Modell ebenso mit B eine Regelung 25 : 75 oder 21 : 79 vereinbaren. Über dieses Modell ist es u. a. in den USA gelungen, einen Einstieg in ‚qualifizierte Teilzeitarbeit‘ zu bewerkstelligen, zumal man sich ja nach wie vor auf dem konventionellen Vollzeitarbeitsmarkt – aus der Perspektive der tangierten

Arbeitsplätze – bewegen kann, was ja die Beschäftigungschancen erheblich verbessert.

d) Das Modell des Jahresarbeitszeitvertrages

Im Bereich der Jahresarbeitszeit, die als Bezugszeitraum für Arbeitszeitallokationen in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung und Beachtung gewonnen hat, ist insbesondere das Modell des Jahresarbeitszeitvertrages (vgl. Teriet 1976b) als ein variabler Teil eines regulären Arbeitsvertrages hier vorzustellen. Dieser Ansatz will den jeweiligen effektiven Arbeitszeiteinsatz einer Arbeitskraft einerseits vorab fixieren und andererseits in einen Bezugsrahmen stellen, der für viele andere Planungsansätze bis hin zur Gratifikation längst akzeptiert und üblich ist. Er stellt solchermaßen die konsequente Fortentwicklung der tradierten Arbeitszeitordnungseckwerte mit ihrem Beginn beim Stundenlöhner über den Tagelöhner hin zum Wochenlöhner dar, denn über ihn lässt sich sowohl das jeweilige Arbeitsquantum als auch das Arbeitseinkommen für die verschiedenen Arbeitsjahre wesentlich präziser vorab fixieren. Dabei können innerhalb dieser größeren Zeitspanne gewisse Beschäftigungsschwankungen – bei einer Beschäftigungsgarantie von beispielsweise 1800 Stunden im Jahre 1979 – ausgeglichen werden.

Außerdem lässt dieses Modell, über dessen Konkretisierung beispielsweise seit dem Sommer 1978 die französischen Sozialpartner bereits intensiv diskutieren, vielfältige Abstufungen in der gewünschten Erwerbsbeteiligung für eine bestimmte Periode zu. Es eröffnet nach Ablauf einer derartigen Zeitspanne wiederum das Spektrum aller Optionen im jeweils geltenden Rahmen der chronometrischen Fixpunkte für die Handhabung dieses Modells von beispielsweise 1000 Stunden bis 2000 Stunden im Arbeitsjahr X. Dieser hier nicht weiter dargelegte Ansatz kann als außerordentlich zukunftsträchtig eingestuft werden, nicht zuletzt wegen seines ungeheuren chronometrischen und chronologischen Flexibilitätspotentials.

e) Lebensarbeitszeit-Modelle

Aber auch die Lebensarbeitszeit rückt verstärkt als wichtiger Parameter unserer Arbeitszeitordnung in das allgemeine Interesse, wobei einerseits die kritischen Übergänge zwischen Nicht-Erwerbstätigkeit und Erwerbstätigkeit zu Beginn und am Ende einer Erwerbsbiographie intensiver hinterfragt werden. Andererseits stellt sich auch zunehmend das Problem nach etwaigen größeren Blöcken von Nicht-Arbeit während einer Erwerbsbiographie, wie sie beispielsweise auch zunehmend in der Bundesrepublik Deutschland unter dem Stichwort der *Sabbaticals bzw. der Langzeiturlaube* (vgl. Teriet 1978d) diskutiert werden.

Dabei versteht man unter Sabbaticals größere Unterbrechungen einer Erwerbstätigkeit bei Aufrechterhaltung eines Arbeitsverhältnisses im Sinne von Langzeiturlauben, die für vielfältige Zwecke oder Verwendungen, wie zum Beispiel Bildungs-, Erholungs-, Ruhestandsvorbereitungszwecke und vieles andere mehr einsetzbar sind und die man nicht im Rahmen des konventionellen Jahresurlaubs von bis zu sechs Wochen realisieren kann. Wenngleich Sabbaticals vom Begriff her eine gewisse Periodizität und eine gewisse Dauer, nämlich im Abstand von jeweils sieben Jahren eine einjährige ‚Freizeit‘ implizieren, so sind beide Aspekte keineswegs unabdingbar, d. h. mit anderen Worten, daß sowohl kürzere Abstände denkbar sind – beispielsweise Intervalle von fünf Jahren – als auch das Ausmaß nicht immer gleich ein ganzes Arbeitsjahr umfassen muß. So haben beispielsweise die amerikanischen Stahlarbeiter bereits seit Jahren eine Sabbatordnung, dergemäß ihnen alle fünf Jahre ein 13wöchiger Langzeiturlaub zusteht. Zweifelsohne manifestiert sich in den Sabbaticals ein interessanter Ansatz zur Bereicherung unserer Arbeitszeitordnung, über den man in Zukunft stärker nachdenken muß, denn Sabbaticals sind kaum nur für australische, amerikanische und schwedische Arbeitnehmer attraktiv!

Was nun die Nahtstellen zwischen Erwerbstätigkeit und Nicht-Erwerbstätigkeit anbelangt, so rückt sowohl der *gleitende Ruhestand* (vgl. Teriet 1978e) als ein neuer Einstieg in die dritte Lebensphase als auch ein *gleitender Eintritt in das Erwerbsleben aus dem Bildungssystem* zunehmend in das Blickfeld für Neuordnungen. Beiden Ansätzen ist gemeinsam, daß sie ein Abflachen der Hürden zwischen den jeweiligen Lebensphasen über eine Reduktion der Arbeitszeit während dieser kritischen Phasen des Übergangs bieten und daß sie solchermaßen gewisse Schocksituationen, wie einerseits den sogenannten Pensionsschock und andererseits den Praxisschock der Anfänger im Berufsleben, ausräumen wollen. Nachdem im Bereich der Gewerkschaft Nahrung, Genuß, Gaststätten, d. h. konkret in der deutschen Zigarettenindustrie, und im Bereich der Brauerei-industrie in NRW der konkrete Einstieg in den gleitenden Ruhestand zwischenzeitlich gelungen ist, bleibt nur zu hoffen, daß man sich in absehbarer Zeit auch verstärkt um analoge Regelungen zu Beginn des Erwerbslebens kümmert, wie sie beispielsweise in Frankreich durch eine Kombination von Teilzeitstudium und Teilzeitarbeit mit nicht unerheblichem Erfolg bereits auf den Weg gebracht wurden.

Insgesamt zeigen die hier kurz vorgestellten neuen Ansätze für eine Neuordnung unserer Arbeits- und Betriebszeitökonomie, daß man in Zukunft auch in diesem Bereich zu einer Strategie der Flexibilisierung und der Diversifikation mit vielen Wahlmöglichkeiten kommen muß. Hier eröffnet sich ein neuer Aktionsbereich für eine moderne Personalpolitik und -planung, mit dem sich alle mittelbar und unmittelbar Beteiligten auseinandersetzen müssen!

VI. Podiumsdiskussion „Personalplanung und Arbeitsmarkt“

Diskussionsleitung:

Mira Maase

wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e. V., München

Teilnehmer:

Günther Ballin

Betriebsratsvorsitzender

Erich Herrmann

2. Vorsitzender im Hauptvorstand der Gewerkschaft Nahrung-Genuß-Gaststätten

Dr. Fritz-Jürgen Kador

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Alfred Kohl

Präsident des Landesarbeitsamtes Südbayern

Hans Rehbahn

Arbeitsdirektor im Ruhestand

Dr. Christoph Rosenmöller

Ministerialrat im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

Die Podiumsdiskussion bildete den Abschluß des Sachverständigensymposiums „Personalplanung unter veränderten Wachstumsbedingungen“, das vom ISF im November 1978 in Bad Reichenhall veranstaltet worden ist. Nach der thematischen Einstimmung durch das Referat von SEIFERT „Wechselwirkungen zwischen betrieblicher Personalpolitik und öffentlicher Arbeitsmarktpolitik“ setzten sich die Teilnehmer mit Problemen und Möglichkeiten der Abstimmung zwischen betrieblicher Beschäftigungspolitik und öffentlicher Arbeitsmarktpolitik auseinander.

Maase:

Dieser Tag steht unter dem Thema Personalplanung und Arbeitsmarkt; und bei unserer Podiumsdiskussion geht es um das Verhältnis zwischen betrieblicher Beschäftigungspolitik einerseits und öffentlicher Arbeitsmarktpolitik andererseits ebenso wie um die Frage nach der Verknüpfung dieser beiden Ebenen, um die Möglichkeiten, aber auch um die Grenzen einer besseren Abstimmung. Wie

wir in den letzten zwei Tagen gehört haben, ist der Ruf nach einer besseren Verknüpfung beider Politikebenen so etwas wie tagungspolitisches Allgemeingut, dem alle zustimmen. Kontroversen gibt es allerdings schon bei der Frage, warum eine Koordinierung bislang nicht funktioniert hat, auch in bezug auf die Erwartungen, die von den beiden Seiten an eine solche bessere Koordinierung gerichtet werden, und auch, welche Erwartungen denn die einzelnen Parteien an das Verhalten der anderen haben.

Damit sind wir auch schon gleich beim Einstieg in die Diskussion. Nachdem in den vorhergehenden beiden Tagen besonders Vertreter aus dem betrieblichen Bereich hier zu Wort gekommen sind, sollten jetzt vielleicht einmal die Vertreter der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik die Diskussion eröffnen.

Meine Einstiegsfragen an Sie: Welche Erwartungen haben Sie als Arbeitsmarktpolitiker an die betriebliche Personalpolitik und Personalplanung im Hinblick auf die wirksame Durchsetzung der öffentlichen arbeitsmarktpolitischen Ziele? Welche Bedeutung messen Sie dabei der betrieblichen Personalplanung zu – kann sie einen aktiven Beitrag dazu leisten oder nicht? Welche Rolle spielt die gegenwärtige betriebliche Beschäftigungspolitik, z. B. für die Lösung der derzeit gravierendsten arbeitsmarktpolitischen Probleme, wie schätzen Sie sie ein? Und nicht zuletzt die Frage: Welche Vorstellungen haben Sie für eine bessere Koordinierung der beiden Ebenen, wo sehen Sie da Ansatzpunkte? Vielleicht könnten Sie, Herr Dr. Rosenmöller und Herr Kohl, in diese Fragen einsteigen und auch kurz darauf eingehen, welches für Sie die derzeit drängendsten Probleme am Arbeitsmarkt sind.

Rosenmöller:

Wichtig erscheint mir, daß die Unterscheidung zwischen Personalwirtschaft ganz allgemein und Personalplanung gemacht wird. Die Planung bezieht sich definitorisch auf eine etwas längere Periode, für die im vorhinein geplant wird, und unterscheidet sich somit von den zahlreichen ad hoc-Entscheidungen, die ein Unternehmen tagtäglich personalwirtschaftlich zu treffen hat. Auf den politischen Raum übertragen ist die Unterscheidung ähnlich wie zwischen mittelfristiger Wirtschaftspolitik einerseits und den Zielvorstellungen, wie sie etwa im Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung für das jeweils nächste Jahr aufgestellt werden. Ich weise auf diese Unterschiede hin, weil bei der „Personalplanung“ die tagesbezogene Zusammenarbeit mit den Arbeitsämtern im Einzelfall nicht so sehr im Vordergrund stehen kann, wenn sich der Arbeitsmarktpolitiker hierzu äußert. Diese definitorische Klarstellung erscheint mir jedenfalls erforderlich.

Bei der Durchsicht der Referate fiel mir auf, daß verschiedentlich eine stärkere Verknüpfung zwischen öffentlicher und betrieblicher Beschäftigungspoli-

tik im Bereich der Datenvorgabe gefordert wird. Die Öffentliche Hand kann aber kein detailliertes Zahlenmodell als Grundlage für betriebliche Personalplanung anbieten. Einen groben Rahmen bieten die Daten der mittelfristigen Wirtschaftspolitik, die jährlich veröffentlicht werden. Je stärker jedoch diese Daten disaggregiert werden, desto größer wird die bekannte Prognoseproblematik. Arbeitsmarktpolitik wird also der Personalplanung nie genaue Vorgaben geben können.

Die Prognosemöglichkeiten würden aber sicher verbessert werden können, wenn die öffentlichen Stellen von den Unternehmen ihre Planung im Bereich der Beschäftigung mitgeteilt bekämen. Von den Unternehmensplanungen her könnte dann die Arbeitsverwaltung z. B. Bildungsmaßnahmen u.ä. ergreifen. Die in Baden-Württemberg durchgeföhrten Arbeitsmarkttests in Form von Unternehmensbefragungen bilden ein gutes Beispiel der Verzahnung von Personalplanung und Arbeitsmarktpolitik.

Für das Zusammenwirken von Personalplanung und Arbeitsmarktpolitik gibt es aber auch gewisse Gefahren. Die Arbeitsmarktpolitik hat insoweit einen Wunschzettel an die Unternehmen in Form eines Negativkatalogs, den ich mir wie folgt vorstelle:

- Es sollte zu keiner Internalisierung der Arbeitsmärkte in den Unternehmen kommen. Personalplanung neigt dazu, solche Prozesse zu unterstützen. Betriebe „ernähren sich“ personalpolitisch praktisch dann nur noch selbst, eine Entwicklung, die auch im öffentlichen Dienst zu beobachten ist. Personal von außen lässt sich nur noch sehr begrenzt einschleusen. Das führt generalzu zu „closed shops“.
- Die „Computerisierung“ in der Personalwirtschaft der Unternehmen darf nicht dahin föhren, daß praktisch keine Arbeitsvermittlung mehr stattfinden kann, sei es weil die benutzten Systeme nicht kompatibel sind, sei es weil zu viele Daten in die Rechner eingegeben werden. Je disaggregierter Angebot und Nachfrage erfaßt werden, desto schwieriger wird eine Arbeitsvermittlung.
- Personalplanung muß Starrheiten vermeiden. Die Unternehmen müssen auch im Personalbereich das Spiel von Angebot und Nachfrage respektieren. Sie müssen bereit sein, ihre Arbeitsplätze einem veränderten Angebot von Arbeitskräften anzupassen. Andernfalls könnten z. B. die steigenden Zahlen von Hochschulabsolventen nicht in den Arbeitsmarkt eingeschleust werden. Die Personalplanung muß darauf Rücksicht nehmen.
- Die Personalplanung sollte verhindern, daß zu einseitige und zu betriebsspezifische Qualifikationen vermittelt werden. Es ist ein zentrales Anliegen der Arbeitsmarktpolitik, daß die Arbeitnehmer mehrverwendungsfähig sind und

gegebenenfalls auch außerhalb ihres bisherigen Betriebes Auskommen finden.

Abschließend zu dieser Einleitung noch folgende Bemerkungen: Die kürzlich veröffentlichte und vom BMAS finanzierte Arbeitsmarktstudie (Infratest Sozialforschung u.a. 1978) hat noch einmal in besonderer Weise deutlich gemacht, daß an der Nahtstelle für eine effektive Arbeitsvermittlung, nämlich in dem Verhältnis zwischen Arbeitsvermittler und Unternehmer, Personalleiter usw., noch nicht alles zum besten bestellt ist. Wir sind bereit, ein Gutteil auf uns zu nehmen. In der Hektik der außerordentlichen Belastung, die in den letzten Jahren auf die Arbeitsvermittlung zugekommen ist, war es nicht immer möglich, den Kontakt zu den Unternehmen aufrecht zu erhalten und zu intensivieren. Wir sind aber dabei, und Herr Präsident Stingl hat dies sehr deutlich erklärt, in verstärkten Kontakten zu den Unternehmen ein Problem Nummer eins der Arbeitsvermittlung zu sehen. Je besser der Kontakt zu den Unternehmen, je größer das Vertrauensverhältnis zwischen Arbeitsvermittler und Personalsachbearbeiter, desto höher auch die Wahrscheinlichkeit effektiver Vermittlung. Dann können auch solche Personen vermittelt werden, bei denen sich ausgesprochene Einstellungshemmisse ergeben wie bei den vielen Leistungsgeminderten, von denen heute schon die Rede war. Dies zur Einführung von meiner Seite!

Kohl:

Vor einiger Zeit wurde ich mit folgender Klage eines Arbeitgebers konfrontiert: Trotz einer Million Arbeitsloser finde ich im Raum München keinen Maler. Eine Rückfrage beim Arbeitsamt München ergab, daß zu diesem Zeitpunkt genau ein Maler im Raum München arbeitslos gemeldet war, 120 aber wurden gesucht. Dies zeigt bereits, daß wir, wenn wir uns mit dem Arbeitsmarkt beschäftigen, differenzieren müssen: Unter den 865 000 Arbeitslosen im September 1978 waren 475 000 Frauen; demgegenüber waren nur 88 000 offene Stellen für Frauen gemeldet. Mehr als die Hälfte der Arbeitslosen sind Ungelernte, während vor allem qualifizierte Kräfte gesucht werden. Etwa jeder siebte Arbeitslose ist älter als 55 Jahre, jedoch enthält fast die Hälfte aller gemeldeten offenen Stellen Altersbegrenzungen. Rd. 20 % der Arbeitslosen suchen eine Teilzeitarbeit oder können etwa wegen familiärer Bindungen nur eine Teilzeitarbeit verrichten.

Gesucht werden überwiegend junge, gesunde männliche Fachkräfte. Es gibt aber nur zwischen 30 000 und 40 000 Arbeitnehmer mit diesen vier Merkmalen unter den Arbeitslosen. Ein Blick auf regionale Arbeitsmärkte zeigt Vollbeschäftigungsbereiche an: Im südbayerischen Raum z. B. haben wir eine

Arbeitslosenquote bei den Männern von 1,8 %; in Bad Reichenhall haben wir zeitweise Arbeitslosenquoten von 1 %; demgegenüber haben wir in Ingolstadt oder Passau Quoten von 5 % und mehr.

Dies alles zeigt, wie wichtig es ist, daß man die Arbeitslosenzahl nicht einfach global betrachtet. Sie drückt auch nicht den Beschäftigungsrückgang in vollem Umfang und Struktur aus: Gegenüber 1973 haben wir rd. eineinhalb Millionen weniger Beschäftigte; über 600 000 ausländische Arbeitnehmer wanderten in ihre Heimat zurück; die sog. Stille Reserve nahm um rd. eine halbe Million zu, wobei hier die Frauenseite dominiert.

Es ergibt sich aus diesen quantitativen und qualitativen Ungereimtheiten für die Personalplanung die Notwendigkeit, sich stärker an den Arbeitsmarktrealitäten zu orientieren; sie muß regionalen, sektoralen und berufsfachlichen Diskrepanzen Rechnung tragen.

Trotz zu geringer Beschäftigungsimpulse darf man sich die Arbeitslosen nicht als einen starren Block vorstellen. Es gibt sehr viel Bewegung auf dem Arbeitsmarkt: Über drei Millionen Zugänge an Arbeitslosen stehen 1978 einer etwas höheren Zahl an Abgängen gegenüber; die Arbeitsämter führen pro Jahr über zwei Millionen erfolgreiche Arbeitsvermittlungen durch; diesen erfolgreichen Vermittlungen liegen rd. sieben Millionen Vermittlungsvorschläge zugrunde.

Hinter diesen Bewegungen auf dem Arbeitsmarkt stehen

- Saisonbewegungen, die sich nur begrenzt, etwa im Rahmen der ganzjährigen Beschäftigung der Bauwirtschaft, reduzieren lassen;
- unterschiedliche Entwicklungen in einzelnen Wirtschaftszweigen und
- Austauschprozesse von Arbeitskräften und Arbeitsplatzwechsel von Seiten der Arbeitskräfte.

In den vergangenen Jahren wurden meist nicht zusätzliche Arbeitskräfte gesucht, sondern nur eine andere Arbeitskraft. 80 % aller Einstellungen dienten im vergangenen Jahr der Deckung des Ersatzbedarfs. In diesem bereits jahrelang anhaltenden Prozeß wurden und werden die Arbeitslosenbestände durchgesiebt mit dem Ergebnis, daß sich die Struktur der Beschäftigten in den Betrieben im Durchschnitt verbessert, während sich die Struktur der Arbeitslosen ständig verschlechtert hat. Erschwerend kommt hinzu, daß Bewerber häufig an der verbesserten Personalstruktur im Betrieb gemessen werden. So entsteht allmählich und immer mehr ein harter Kern von Arbeitslosen, der immer schwerer zu vermitteln ist: Rd. 20 % der Arbeitslosen sind schon länger als ein Jahr ohne Beschäftigung.

Dies ist kein Schuldvorwurf, denn schließlich ist es Aufgabe eines Unterneh-

mens, möglichst produktiv zu sein. Es soll aber zeigen, daß im Ergebnis auch die betriebliche Personalpolitik den Arbeitsmarktausgleich heute erschwert. Es scheint, als ob die Betriebe die zahlreichen Substitutionsmöglichkeiten nicht mehr in dem Umfang nutzen, wie sie dies in der Vollbeschäftigung einmal getan haben. 1972 wurden drei Viertel aller Arbeitsplätze für betrieblich Ausgebildete mit Personen besetzt, die sich in wichtigen Merkmalen von dem früheren Arbeitsplatzinhaber unterscheiden. Der Zwang des leergefegten Arbeitsmarktes hat damals zum Abrücken von zunächst vorhandenen Vorstellungen geführt. Bereitschaft zur Substitution, Bereitschaft, weniger leistungsfähige Kräfte aufzunehmen, ist nicht nur eine arbeitsmarktliche Notwendigkeit. Arbeitskräftelücken lassen sich gesamtwirtschaftlich nur dadurch schließen, daß Arbeitskräfte aus dem Kreis der Erwerbslosen rekrutiert werden.

Es ergeben sich folgende Konsequenzen für und Wünsche an die Personalpolitik und Personalplanung:

1. Stärkere Nutzung von Substitutionsmöglichkeiten, und zwar auch dadurch, daß man auf andere Bildungsebenen ausweicht.
2. Ausweichen auf weniger Leistungsfähigere: Hierbei kann das differenzierte System der Förderung von Arbeitskräften, die nicht vom ersten Tag an den Arbeitsplatz voll ausfüllen können, greifen, das der Bundesanstalt zur Verfügung steht. Die Gewinnung von Fachkräften durch innerbetriebliche Fortbildung muß wieder stärker an Gewicht gewinnen.
3. Ausweitung der Berufsräume für Frauen: Durch eine flexible Personalpolitik könnten hierdurch viele Probleme in der Personalbeschaffung gemindert werden, denn nach dem Urteil von Vorgesetzten könnten 35 % der Arbeitsplätze, die bisher mit einem Mann besetzt sind, bei entsprechender Qualifikation auch von Frauen eingenommen werden.
4. Personalplanung sollte verstärkt die Möglichkeit der Einrichtung von Teilzeitarbeitsplätzen prüfen, zumal es sich hierbei um ein flexibles und reversibles Instrument handelt, das Arbeitsvolumen zu reduzieren. In der Industrie könnten unter gegenwärtigen Bedingungen etwa 7 % der Vollzeitarbeitsplätze ohne betriebswirtschaftliche Nachteile in Teilzeitarbeitsplätze umgewandelt werden (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung/Ifo-Institut).
5. Meldung offener Stellen: Verbandsinterne Untersuchung und Presseveröffentlichung weisen darauf hin, daß die Zahl der nicht besetzten Stellen die Zahl der bei den Arbeitsämtern gemeldeten offenen Stellen überschreitet; dies ist nicht geeignet, die Vermittlungsbemühungen der Arbeitsämter zu unterstützen und damit zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit beizutragen; sie stärken eher den Ruf nach einer Meldepflicht für offene Stellen.
6. Die Kurzarbeit sollte Vorrang vor der Freisetzung von Arbeitskräften haben.

7. Ebenso sollte die Einstellung zusätzlicher Arbeitskräfte Vorrang vor dem „Fahren“ von Überstunden haben.
8. Auch Arbeitsplätze müssen „verkauft“ werden. Eine klare Arbeitsplatzdarstellung und eine humane Arbeitsplatzgestaltung könnten sicherlich auch Besetzungsschwierigkeiten mindern.
9. Die betriebliche Personalplanung sollte möglichst transparent sein; in § 8 des Arbeitsförderungsgesetzes wird die Mitteilung betrieblicher Veränderungen an die Bundesanstalt in bestimmten Fällen festgelegt.
10. Ein wesentliches Element der Personalplanung ist die Planung der Ausbildung. Wenn heute ein Fachkräftemangel beklagt wird, so ist offensichtlich in der Vergangenheit zuwenig ausgebildet worden. Sollen die Fehler der Vergangenheit nicht auch in der Zukunft gelten, so müssen wir in den nächsten Jahren weiterhin ganz erheblich in Ausbildung investieren. Dies gilt um so mehr, als wir die gegenwärtigen und kommenden Jahre aufgrund demographischer Entwicklungen zur Ausbildung auf Vorrat nützen müssen, um nicht einen künftigen Fachkräftemangel für die 90er Jahre quasi vorzuprogrammieren.

Ballin:

Ich will einiges zu dem sagen, das Herr Rosenmöller hier ausgeführt hat: In einen „closed shop“ ist immer hineinzukommen; man muß nur Gewerkschaftsmitglied sein. Aber es ist richtig, die Betriebe igeln sich ein, und das gilt nicht nur für die ganz großen, sondern auch für die mittleren.

Ich weiß auch nicht, wie den hohen Erwartungen, Positionen für Akademiker freizuhalten, entsprochen werden könnte. Für ein solches Verlangen wird in Betriebsräten, die die innerbetriebliche Stellenausschreibung durchsetzen, keine Mehrheit gefunden werden.

Weder durch das Offthalten von Plätzen für Akademiker, noch durch „Mobilität“ werden mehr Arbeitsplätze geschaffen. Die aber werden benötigt, insbesondere für die von Herrn Kohl genannten „Minderheiten“. Hier liegt die Notwendigkeit der Vermittlung durch die Arbeitsämter vor. Nur: Diese haben ein denkbar schlechtes Image und werden sowohl von Arbeitnehmern wie Arbeitgebern nur in Notfällen in Anspruch genommen. Was stellen wir über die Arbeitsämter ein? Aushilfskräfte für Zeitverträge und Hilfsarbeiter.

Als Betriebsräte haben wir permanent den Wunsch, diese Arbeitsverhältnisse in feste Anstellungen zu verwandeln, stoßen jedoch auf Widerstände. Die Arbeitnehmer wollen höchstens ein halbes Jahr arbeiten, um in den Genuß arbeitsfördernder Maßnahmen zu kommen. Haben wir eine feste Anstellung durchgesetzt, passiert es häufig, daß der Arbeitnehmer kurz darauf einen Aufhebungsvertrag mit dem Arbeitgeber abschließt, auf den der Betriebsrat weder

Einfluß hat, noch von dem er weiß. Das ist schlimm und beweist, daß sich in allen Betrieben dasselbe abspielt: Es existiert eine Kerngruppe, die die Arbeitsplätze unter sich verteilt, und es existiert eine kaum zu integrierende Randgruppe.

Anderungen zwecks Integration von „Minderheiten“ und Arbeitslosen allgemein zu bewirken, ist u.a. Sache des Arbeitsministeriums, das die Arbeitgeber zwingen muß, die Betriebsräte in jedem Falle einer geplanten Einstellung mit den notwendigen Informationen zu versorgen und sie an der Entscheidung zu beteiligen. Beim jetzigen Zustand ist der Aktionsradius des Betriebsrates zu begrenzt, als daß von daher die wünschenswerten Veränderungen ausgehen könnten.

Rebbahn:

Die betriebliche Personalpolitik ist nach einem völlig anderen Zielsystem ausgerichtet als die Arbeitsmarktpolitik. Wir können nicht die Welt träumen, wie wir sie gerne haben möchten, sondern müssen in der Umgebung planen, wie sie ist. Immerhin haben wir in das Betriebsverfassungsgesetz hineingeschrieben: Interessenausgleich zwischen den Beteiligten. Dabei sollten wir uns vor Augen halten, daß eine ganze Reihe von Restriktionen, auf die wir mal furchtbar stolz waren, z. B. aus dem Kündigungsschutzgesetz oder der Sicherung älterer Arbeitnehmer, nun Konsequenzen haben.

Nun zur Arbeitsverwaltung: Die Arbeitsverwaltung schafft nicht einen einzigen Arbeitsplatz, wir haben keine Nationalwerkstätten, und wir wollen weder diese, noch wollen wir Moorsoldaten. Das einzige, was die Arbeitsverwaltung leisten kann, ist eine Arbitrage, eine Vermittlungstätigkeit. Dabei funktioniert manches nicht; auch aus der Sicht der Betriebe. Zunächst einmal müßten die Maßnahmen nach Regionen differenziert werden. Wir haben Regionen, in denen wir keine ernsten Arbeitsmarktprobleme haben. Und wir haben Regionen, in denen es eine knackige Strukturarbeitslosigkeit gibt. Daß man das alles mit demselben Instrumentenkasten beheben kann, das glaubt ja wohl keiner. Die zweite Frage ist die der Segmentierung. Ich glaube, daß man das Problem der Arbeitslosigkeit nur lösen kann, wenn man klar ausspricht, welche Gruppen mit welchen Mitteln zu fördern sind. Nur eine letzte Bemerkung noch: Wir haben das Instrument des § 8 AFG mit der Meldepflicht der Betriebe. Frage an die Arbeitsverwaltung: Melden die Betriebe ihre voraussehbaren Veränderungen? Und wenn ja, mit welchem Zeithorizont? Da ich unterstelle, daß alle gesetzesestreuth sind, möchte ich fragen, was macht die Arbeitsverwaltung mit diesen ihr zugänglichen Informationen?

Kador:

Nachdem offensichtlich in der Analyse des Tatbestandes, nämlich der unzureichend funktionierenden Beziehungen zwischen Arbeitsmarktpolitik und betrieblicher Personalpolitik weitgehende Übereinstimmung besteht, wäre zur Analyse der Ursachen sicher noch manches zu sagen. Erlaubt sei nur ein Wort zur „Internalisierung“: die hat ihre Gründe natürlich einerseits im zielorientierten Verhalten der Unternehmen, wird ihnen andererseits aber auch durch eine sehr weitgehende Schutzgesetzgebung von außen aufgezwungen.

Über den Beziehungen zwischen betrieblicher Personalplanung und Arbeitsmarktpolitik steht der ominöse Begriff Verknüpfung. Wenn man den mal ein bißchen abklopft, weiß man eigentlich nicht so recht, was damit gemeint ist. Wir haben heute im Referat SEIFERT (vgl. Teil D, II.) ein umfassendes Modell einer solchen Verknüpfung vorgestellt bekommen, das den Versuch einer gewaltsamen Gleichschaltung der Ziele von betrieblicher Personalpolitik und Arbeitsmarktpolitik darstellte – und dies, meine Damen und Herren, geht nun mal nicht. Herr Rehhahn hat sehr deutlich gesagt, daß man es hier mit unterschiedlichen Zielen zu tun hat. Man kann nicht genug vor der Vorstellung warnen, daß wir irgendwie zu einer völlig verknüpften Harmonie zwischen Personalplanung und öffentlicher Arbeitsmarktpolitik kommen werden.

Was kann also ein Verband zur Lösung der anstehenden Probleme auf diesem Sektor beitragen? Ich fange einmal mit der nächstliegenden Maßnahme an: Er kann appellieren und versuchen zu überzeugen. Herr Kohl hat das Prinzip der Freiwilligkeit bereits hervorgehoben. Ich glaube, wenn man es erreichen kann, daß Arbeitgeber freiwillig das in dieser Hinsicht Richtige tun, ist es besser, als sie zu zwingen. Es ist erstaunlich – und Herr Ballin hat das auch hier wieder gezeigt –, daß den meisten Leuten im Hinblick auf Dinge, die Arbeitgeber tun sollten, immer nur das Wort „zwingen“ einfällt. Im allgemeinen ist die herrschende Meinung doch heute, daß man Menschen – und irgendwo sind Arbeitgeber ja vielleicht auch Menschen – motivieren sollte, etwas zu tun. Darüber sollte man einmal nachdenken.

Nun zu ein paar konkreteren Dingen, die wir unternommen haben. Die Bundesvereinigung hat ein nach meiner Ansicht doch sehr beachtetes Papier über Frauenarbeit veröffentlicht, das sicher in den Betrieben hilfreich sein kann. Ferner sind wir dabei, in einem Arbeitskreis das Problem der Teilzeitarbeit zu behandeln, und werden auch dazu mit einer Empfehlung an die Betriebe herauskommen. Und drittens – damit will ich auch meinen Beitrag abschließen – haben wir vor, im Rahmen der vom RKW geförderten Projekte der Sozialpartner uns dem Problem der Integration von Akademikern in das Berufsleben zu widmen, und zwar in Positionen – ich sage das jetzt mal schlagwortartig, weil ich mir der Problematik bewußt bin –, die traditionell eine nichtakademische Be-

rufsausbildung voraussetzen. Wir wollen das in zweierlei Hinsicht tun: Zum einen wollen wir mit den Betrieben versuchen, die organisatorischen und sonstigen Voraussetzungen zu schaffen, zum anderen mit Modellseminaren und ähnlichem, Jungakademiker motivieren, sich auch in solche Positionen zu begeben. Das ist ein Versuch. Ich hoffe, daß wir so ein Stück weiterkommen werden. Patentlösungen gibt es auf diesem Feld nach meiner Ansicht nicht.

Herrmann:

Ich möchte bezweifeln, ob die Meldung langfristiger Beschäftigungsentwicklungen an die Arbeitsverwaltung der Weisheit letzter Schluß ist. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, daß die Angaben über künftige Personalreduzierungen soweit wie möglich zurückgehalten werden, um die Abwanderung von mobilen und attraktiven Arbeitskräften zu verhindern. Wenn die betriebliche Personalplanung und die betriebliche Personalpolitik ihre eigenen Interessen verfolgt, dann besteht umso mehr Veranlassung auf sie einzuwirken, daß sie sich auch den Bedürfnissen der Allgemeinheit unterordnet. Ob allerdings die Administration der Arbeitsverwaltung das richtige Einwirkungsinstrument ist, kann bezweifelt werden. Schließlich handelt es sich um politische Entscheidungen.

Mir scheint daher, daß hier auf die Tarifvertragsparteien eine besondere Aufgabe zukommt.

Wenn es richtig ist, daß die Personalreserven abgebaut wurden und Engpässe durch Überstunden überbrückt wurden, dann ist es umso mehr notwendig, durch tarifliche Bestimmungen eine Mindestbesetzung der Maschinen und Anlagen vorzuschreiben.

Auch die Arbeitszeitverkürzung in den verschiedenen Formen, die inzwischen vorliegen, ist geeignet, zur Entspannung auf dem Arbeitsmarkt beizutragen.

Herr Präsident Kohl hat darauf hingewiesen, daß zur Zeit im Hotel- und Gaststättengewerbe noch 50 000 Arbeitsplätze unbesetzt sind. Er meint, mit „Überredung“ könne man das Problem lösen. Zunächst muß aber erst einmal untersucht werden, warum diese Arbeitsplätze unbesetzt sind. Sie sind es, weil die Arbeitsbedingungen dort unattraktiv sind. Daher gehört zur Vollbeschäftigung auch die soziale Harmonisierung. Durch „Überredung“ oder Lockerung des Anwerbestops werden unsoziale Zustände nur weiter konserviert.

Tariferhöhungen allein reichen nicht aus. Vielmehr müssen alle Möglichkeiten des sozialen Ausgleichs analysiert werden.

Unsere Gewerkschaft hat deshalb in Zusammenarbeit mit dem Bundesarbeitsministerium und Bundesforschungsministerium dem Hotel- und Gaststättenverband angeboten, durch ein Forschungsprojekt zur Humanisierung der

Arbeit zu untersuchen, wie diese bisher wenig attraktiven Arbeitsplätze zumutbar gemacht werden können.

Erst wenn wir alle diese Möglichkeiten ausgeschöpft haben, können wir uns darüber beklagen, daß offene Arbeitsplätze nicht besetzt wurden.

Maase:

Vielleicht kann ich noch eine weitere Frage an die Arbeitsmarktpolitiker einbringen. Was sind denn Ihrer Einschätzung nach die Gründe dafür, daß ein Teil der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen keineswegs die erwarteten Erfolge gezeigt hat, daß bereitgestellte Mittel wider Erwarten gering abgefragt wurden? Ich denke da z. B. an die Sonderprogramme zu Mobilitäts- und Eingliederungshilfen zwischen 1974 und 1978. In den „Überlegungen zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik“ der Bundesanstalt für Arbeit wird nachträglich eingeschätzt, daß man sich dabei mehr an Beschäftigungseffekten versprochen hat (vgl. Bundesanstalt für Arbeit 1978).

Rosenmöller:

Es sind eine ganze Reihe von Themen angesprochen worden, zu denen ich mich aus meiner Sicht kurz äußern möchte:

Zunächst zu der von Herrn Ballin erneut aufgeworfenen Frage der Stellenbeschreibung. Mir ging es bei meinen Ausführungen darum, die Personalplanung für sich im Zeitablauf ändernde Situationen von Angebot und Nachfrage offen zu halten. Unternehmen haben die Aufgabe, auf dem Markt, d. h. auch auf dem Arbeitsmarkt, zu agieren. Sie müssen sich demnach auch auf ein neues Angebot einrichten können und dürfen dementsprechend ihre Gesamtpersonalplanung nicht zu starr halten.

Ich bleibe bei meiner Auffassung, daß Qualifikationsmaßnahmen im Betrieb nicht zu betriebsspezifisch sein sollten, damit der Arbeitnehmer in seinem beruflichen Werdegang nicht auf ein zu „kleines Kästchen“ gesetzt wird und damit beruflich nicht hinreichend flexibel ist. Im Zusammenhang mit den betrieblichen Bildungsmaßnahmen hat mich im übrigen gewundert, daß das Angebot der Arbeitsverwaltung, berufliche Bildung von Arbeitnehmern auch im Betrieb – z. B. während längerer Kurzarbeit – zu fördern, so wenig genutzt worden ist.

Es wurde der Vorwurf erhoben, die Arbeitsämter leisteten nichts und seien bei der Vermittlung ineffektiv. Dem muß ich widersprechen. Immerhin wurden in den letzten vier Jahren trotz sehr schlechter Beschäftigungslage rund 12 Millionen Arbeitslose wieder in den Erwerbsprozeß eingegliedert; rund 9 Millionen Vermittlungen wurden gezählt. Der Einschaltungsgrad der Arbeitsverwaltung bei der Besetzung neuer Stellen liegt bei 25 %. Er sollte sicherlich noch etwas höher sein. Aber: Die Bundesanstalt hat zwar ein Arbeitsvermittlungs-

monopol, aber kein Monopol für die Arbeitsplatzbesetzung. Andernfalls würden auch dem Arbeitsmarkt erhebliche Elastizitäten genommen.

Es wurde behauptet, die Lohnkostenzuschußprogramme seien nicht angenommen worden. Das Gegenteil ist jedoch der Fall. Das gilt sowohl für die beiden Rehabilitationsprogramme von je 100 Millionen DM, die aus der Ausgleichsabgabe finanziert wurden, als auch für das 430-Millionen-Programm vom November 1976, aus dem in erheblichem Umfange Lohnkostenzuschüsse zugunsten von Langfristarbeitslosen gezahlt wurden. Außerdem wurden die entsprechenden Titel im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit in den letzten Jahren ständig aufgestockt.

Die Meldepflicht nach § 8 AFG wurde verschiedentlich angesprochen. Sicher ist diese Vorschrift noch nicht voll ausgeschöpft. Andererseits werden aber Meldungen nach § 8 im großen Umfange abgegeben. Das ist auch notwendig, damit sich das Arbeitsamt auf Personaländerungen in den Betrieben einstellen kann. Man muß aber sehen, daß die Formulierung dieser Vorschrift eine Art Gratwanderung zwischen berechtigten Interessen der Arbeitnehmer einerseits und denen der Unternehmer an Geheimhaltung ihrer unternehmerischen Entwicklung andererseits darstellt.

Noch ein Wort zur Arbeitszeitverkürzung! Das Bundesarbeitsministerium arbeitet an einer Novellierung der Arbeitszeitordnung (AZO). Diese stammt noch aus dem 1000-jährigen Reich und muß bereinigt werden. Mein Minister hat aber immer wieder den Standpunkt vertreten, daß man mit der AZO kaum die Arbeitsmarktleprobleme wird lösen können. Es wird sicher darum gehen, einen engeren Rahmen für Überstunden, Mehrarbeit (wie es in der Fachterminologie heißt) zu setzen, aber z. B. sicher nicht darum, die Arbeitszeitverkürzung auf 35 Stunden mit der AZO einzuführen. Es ist in erster Linie Aufgabe der Tarifpartner darüber zu entscheiden, ob weitere Arbeitszeitverkürzungen gemacht werden und wenn ja, in welcher Richtung, sei es mit mehr Jahresurlaub, sei durch verkürzte wöchentliche Arbeitszeit.

Wir sind uns darüber im klaren, daß für einige Bereiche durch den Anwerbestop für ausländische Arbeitnehmer Probleme entstanden sind. Ich möchte hierzu nur sagen, daß der Anwerbestop voll beibehalten wird.

Kador:

Mir ist die optimistische Einschätzung, die Herr Rosenmöller zur Inanspruchnahme von Lohnzuschüssen bei der Eingliederung Arbeitsloser gegeben hat, eigentlich auch neu gewesen. Ich war hier eher auf der Linie, die Frau Maase vertreten hat. Ich will auch versuchen, zu begründen, weshalb mir diese Meinung plausibler ist. Wenn Eingliederungsbeihilfen nicht in Anspruch genommen werden, dann liegt es eben daran, daß sie zu partiell ansetzen und damit offen-

sichtlich nicht richtig konzipiert sind. Ich will ein konkretes Beispiel nennen: Bei der Eingliederung von älteren Arbeitnehmern sagt sich der Arbeitgeber: Was nützt mir der auf ein Jahr begrenzte Lohnzuschuß, wenn ich nachher einem möglicherweise nicht leistungsfähigen Älteren, der entsprechend tariflich geschützt ist, nicht mehr kündigen kann. So etwas beeinträchtigt eine entsprechende Motivation, auch wenn es natürlich nicht allein ausschlaggebend ist.

Ich wollte noch gerne etwas zur Information vor Ort sagen. Mir scheint in der Diskussion nicht ganz klar zu sein, ob Information vor Ort eine Hol-Schuld oder eine Bring-Schuld ist. Jeder beschuldigt den anderen, nicht zu informieren. Ich glaube aber, die Arbeitsämter sollten hier die Initiative ergreifen. Es gibt Modelle mit Gesprächskreisen o.ä., ohne daß ich das hier beschreiben kann und will. Sicher kann man sich dazu einiges einfallen lassen und hat es da und dort schon getan. Ich kann nur wünschen, daß solche von Arbeitsämtern organisierten Beispiele Schule machen. Hier eröffnen sich Handlungsmöglichkeiten, die meiner Auffassung nach einfach noch nicht ausgeschöpft sind.

Maase:

Danke, Herr Kador, vielleicht kann ich die Anregung auch gleich an den nächsten Gesprächsteilnehmer weitergeben. Wie stehen Sie zu dem Vorschlag, eine neue dezentrale Gesprächs- und Verhandlungsmöglichkeit vor Ort zu schaffen und damit ein Stück in Richtung besserer Abstimmung weiterzukommen?

Ballin:

Es gibt ja bereits so etwas wie ein „Arbeitsmarktgespräch“ mit den Arbeitsämtern, das mir jedoch wie eine Pflichtübung von seiten Letzterer erscheint. Die Kontakte zwischen Betriebsräten und Arbeitsamt sind kaum existent, denn die Kontaktmöglichkeiten werden von den Ämtern kaum genutzt, was den Betriebsräten die Arbeit erschwert, beispielsweise im Bereich der Beihilfen nach § 80 BetrVG ihrer Verpflichtung auf Beachtung des Einhaltens gesetzlicher Vorschriften nachzukommen. In diesen Bereich spielt auch § 8 AFG hinein.

Aufgrund der fehlenden Kontakte zu den Betriebsräten geschieht dann häufig auch das Entgegengesetzte dessen, was die Arbeitsverwaltung wünschen kann: Wir in den Betrieben tragen dazu bei, die Arbeitslosenzahl dadurch zu erhöhen, daß wir Kündigungen aussprechen/genehmigen dann, wenn die Arbeitnehmer eigentlich von sich aus ausscheiden und in den Genuss der Arbeitslosenunterstützung gelangen wollen. Dies ist eine „künstliche Arbeitslosigkeit“.

Zur Problematik der Überstunden ist zu sagen: Sie sind mittlerweile Teil der Personalplanung. D. h. die Arbeitgeber bedienen sich bewußt des Mittels der Unterdeckung und gleichen diese durch Angebot/Anordnung von Überstunden

aus. Die Mentalität der Arbeitnehmer läßt solches Verhalten der Arbeitgeber zu, und es kann kaum verlangt werden, daß sich die Betriebsräte in Konflikte mit den Arbeitnehmern begeben, von denen sie gewählt wurden. Aus allen diesen Gründen muß vom Gesetzgeber verlangt werden, die AZO in der Weise zu ändern, daß weder Arbeitgeber noch Arbeitnehmer Möglichkeiten des Unterlaufens finden.

Bezüglich der Existenz von „Randgruppen“ widerspreche ich Herrn Rehhahn als Gewerkschafter entschieden. Mir ist es nicht gleichgültig, daß durch das Vorhandensein einer solchen Gruppe sozialer Zündstoff gelegt wird, dessen Auswirkungen nicht absehbar sind.

Rebbahn:

Ich möchte widersprechen in einer Tatsachenfrage: Die Umschulungsmöglichkeiten für Beschäftigte seien nicht genutzt worden. Während der Kurzarbeitsphase ist in der Eisen- und Stahlindustrie von den Umschulungsmöglichkeiten in erheblichem Umfang Gebrauch gemacht worden, z. B. für die Qualifizierung von Facharbeitern. Das ist zwar keine Größenordnung, die sich in der Bundesrepublik niederschlägt, aber die Chance ist genutzt worden.

Kohl:

Zur Vermittlungstätigkeit der Arbeitsämter beziehe ich mich auf meine Ausführungen: Das Arbeitsamt kann nur die vermitteln, die auf diesem Arbeitsmarkt vorhanden sind; ebenso können Arbeitsuchende nur auf die Stellen vermittelt werden, die dem Arbeitsamt gemeldet werden. Bei Problemgruppen des Arbeitsmarkts, etwa bei den langfristig Arbeitslosen, ist das Zusammenwirken mehrerer notwendig; ich sehe eine wichtige Aufgabe des Betriebsrates darin, sich um diese Leute mit zu bemühen, daß diese auf Dauer in den Betrieb integriert werden.

Zu der vorangegangenen Diskussion um die Förderungsmöglichkeiten der Bundesanstalt für Arbeit scheint mir eine Klarstellung notwendig: Die Eingliederungsbeihilfe, die für Arbeitnehmer gewährt wird, deren Unterbringung unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes erschwert ist, wird sehr stark genutzt. Die Gewährung von Eingliederungszuschüssen setzt voraus, daß der Betrieb aufgrund eines Eingliederungsplanes eine gewisse Ausbildung bzw. Fortbildung durchführt, um Qualifikationsdefizite auf der Arbeitskraftseite abzubauen. Der Betrieb muß hier Vorbereitungs-, Planungs- und Ausbildungsleistungen erbringen. Der Eingliederungszuschuß wird aus unserer Sicht zu wenig in Anspruch genommen.

Unsere Erfahrungen mit den Arbeitsmarktgesprächen, zu denen wir die Arbeitsamtsdirektoren verpflichtet haben, in jedem Bezirk mit Arbeitnehmern und Arbeitgebern solche Gespräche durchzuführen, sind durchwegs positiv.

Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Arbeitsverwaltung fühlten sich durch die Diskussionen und Informationen angereichert und eine Fortsetzung dieser Gespräche wurde allgemein begrüßt.

Herrmann:

Zu Herrn Rosenmöller möchte ich sagen, daß niemand vom Gesetzgeber erwartet, daß er den Gewerkschaften die Arbeit abnehmen soll. Mit der Neufassung der Arbeitszeitordnung verlangen wir keinesfalls die Verkürzung der gegenwärtigen wöchentlichen, monatlichen oder jährlichen Arbeitszeit, sondern lediglich neue Rahmenbestimmungen, die die heutigen antiquirten Arbeitszeitregelungen ablösen sollen. Die Arbeitszeitverkürzung selbst ist eine originäre Aufgabe der Tarifvertragsparteien, deren Bewältigung wir uns in einer flexiblen Weise vorstellen, um damit auch beschäftigungspolitische Aspekte zu erfüllen.

Unsere Gewerkschaft hat bei Tarifabschlüssen, die eine Arbeitszeitverkürzung brachten, tarifliche Bestimmungen erreicht, die zu entsprechenden Neueinstellungen verpflichteten. Bei dem hohen Grad der Rationalisierung und Auslastung wären aber ohnehin in den meisten Fällen Neueinstellungen unumgänglich gewesen.

Noch etwas zum Hotel- und Gaststättengewerbe:

Diese Branche hat noch Wachstumsmöglichkeiten. Es kommt ihr zugute, daß die Menschen mehr Freizeit haben als früher. Es steigt die Zahl der Betriebe und der Beschäftigten, aber niemand soll sich einbilden, daß das Dienstleistungsgewerbe in der Lage sei, die von der Industrie freigesetzten Arbeitnehmer voll aufzunehmen. Im Dienstleistungsbereich Handel verdrängen die großen Supermärkte und Verbrauchergroßmärkte die kleineren lohnintensiven Betriebe und lösen einen Rückgang der Beschäftigtenzahl aus. Vom Dienstleistungsgewerbe die Lösung der Arbeitsmarktprobleme zu erwarten, ist daher eine Illusion.

Maase:

Vielleicht können die Teilnehmer im abschließenden Teil unserer Diskussion noch darauf eingehen, ob und wo sie Möglichkeiten und Ansatzpunkte einer besseren Abstimmung zwischen Betrieb und öffentlichen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sehen.

Rehbahn:

Herr Präsident Kohl, ich halte nichts davon, daß die Vermittler in den Betrieb gehen. Sie sollen in ihrem Büro erreichbar sein. Nur möchte ich darauf hinweisen, daß die Vermittler vor 20 und 30 Jahren aus der Praxis kamen. Sie wußten, wovon sie redeten. Jetzt haben wir überwiegend Vermittler, die nur die

Verwaltungslaufbahn haben. Das ist ein Hinweis, was man besser machen kann.

Zu den Randgruppen: Meine Bemerkung bezieht sich auf das Referat des Kollegen Seifert. Ich kann meine Enttäuschung darüber nicht verbergen. Denn, daß wir eine Million Arbeitslose haben, wissen wir. Aber wie sich diese Masse von Arbeitslosen nach bestimmten Gruppen differenziert, das müssen wir sehen: Schwerbeschädigte bleiben Schwerbeschädigte. Ältere Arbeitnehmer sind älter und werden älter, daran können wir nichts ändern. Eine anders definierte Gruppe sind die Frauen, die aus häuslichen Bindungen oder aus persönlichen Entscheidungen nur halbtags arbeiten wollen oder können. Eine andere Gruppe von Arbeitslosen lebt in einem strukturschwachen Gebiet. Ich komme also aus dem Saarland, wo wir eine Arbeitslosenrate zwischen 8 und 10 % haben. Da kommen keine Arbeitsplätze. Alles andere ist unverantwortliches Gerede, das dem Arbeitslosen absolut nicht hilft. Da muß man das Ding anders anpacken. Es hat wenig Zweck, über räumliche Immobilität zu jammern. Wir müssen vielmehr sagen, die einzige reale Chance sieht so und so aus: z. B. ein Arbeitsplatz in der Nähe von Stuttgart oder hier bei München. Wir können diese reale Wahlmöglichkeit für den Einzelnen nur erträglich machen. Wir stehen uns, und das war das Referat von heute morgen, mit erhabenen Sätzen ständig selber im Wege: z. B. „die Arbeit muß zu den Menschen kommen“. Natürlich sollte das so sein. Nur, wenn das nicht funktioniert, muß man sich etwas anderes einfallen lassen. Wir müssen auch die Courage haben, die realen Möglichkeiten beim Namen zu nennen und dazu zu stehen. Ich meine, daß es eine Notwendigkeit ist, daß man die wirklichen Probleme betrachtet und Gehirnschmalz darauf verwendet, zu überlegen, was kann man konkret tun?

Wir haben hier Beispiele gehört: Der Kollege Wiesner hat von einer politischen Entscheidung berichtet, „die Lehrlinge, die ausgelernt haben, bleiben hier, obwohl wir keine Arbeitsplätze haben“. Oder in dem Unternehmen, aus dem ich komme, „wir nutzen die volle Ausbildungskapazität aus arbeitsmarktpolitischen Gründen, obwohl wir keinen Bedarf haben“. Das ist ein Beitrag zur Strukturpolitik, den das Unternehmen, dem es weiß Gott schlecht geht, leistet. Ein anderes Beispiel vom Kollegen Wiesner: Er sieht, daß er durch eine technische Umstellung 150 Arbeitsplätze in vier Jahren verliert. In der Zwischenzeit hat er Fluktuation. Er stellt Angestellte ein, die 55 und 56 Jahre alt sind. Wenn der Bruch in der Beschäftigung kommt, dann werden die älteren Angestellten in Pension gehen. Es gibt so viele Möglichkeiten, über die man einmal nachdenken muß.

Ich halte die Arbeitsmarktgespräche für außerordentlich nützlich. Ich habe solche Gespräche auch geführt. Ganz ernste Dinge kann man ja nur unter vier Augen besprechen. Und ich weiß, daß die Arbeitsverwaltung, vernünftig angegangen, auch vernünftig reagiert. Man muß aufeinander zugehen und auch

Respekt vor den Grenzen haben. Die Arbeitsverwaltung muß sich an Gesetze und Verordnungen halten. Wir müssen sehen, wie wir in diesem Rahmen miteinander kooperieren können. Das funktioniert nicht, indem wir pauschale Dinge erzählen, sondern indem wir ganz konkrete Probleme anpacken und lösen. Ich meine, daß wir die Chance haben, die Sache, wie Herr Präsident Kohl gesagt hat, einfach einen Schritt besser zu machen. Wenn jeder es als Ergebnis dieser Gespräche hier einen kleinen Schritt besser macht, dann meine ich, hat sich die Reise gelohnt.

Ballin:

Nach meiner Auffassung sind Arbeitsmarktgespräche immer dann nützlich, wenn sie Auftakt zu weiteren Aktivitäten sind. Ich erwarte Bereitschaft nicht nur von den Arbeitsämtern, sondern ebenso von den Betriebsräten. Auch diese müssen sich personalpolitische Ziele setzen. Dazu gehört, daß sie sich um langfristig Arbeitslose und um schwer zu vermittelnde Arbeitslose kümmern. Voraussetzung jedoch ist der Kontakt zu den Behörden. Bisher bestand er immer nur vom Arbeitsamt in Richtung Unternehmensleitung, obwohl auch die Arbeitnehmervertreter an den Einstellungen beteiligt sind. Das müßte mit gutem Willen auf beiden Seiten machbar sein – analog zu dem Zustand des Zusammenwirkens in Fällen von Kurzarbeit/Arbeitsförderungsmitteln. Warum sollte derlei nicht auch gelten für jede Beihilferegelung und für jede Eingliederung? Warum sollte ein Sachbearbeiter aus dem Arbeitsamt sich nicht an den Betriebsrat wenden, um den Versuch einer Vermittlung zu machen, statt darauf zu warten, daß der Arbeitgeber anfordert?

Wir Betriebsräte haben die Eingliederung von Schwerbehinderten in Zusammenarbeit mit aktiven Vertrauensleuten über die 6 %-Grenze hinaus geschafft.

Es ist also vieles machbar, und ich sehe es durchaus als Ziel an – gerade nach dieser Tagung – derlei weiterzutragen bis in die Tarifpolitik hinein. Auch und gerade die Betriebsräte sind aufgerufen, in den Betrieben mehr Türen zu öffnen für diese Gruppe von Arbeitslosen, die immer mehr von der einen Million ausmachen.

Maase:

Ein Schlußwort möchte ich ganz bewußt nicht versuchen, denn Zweck dieser Podiumsdiskussion war es ja, eher einen Auftakt zu intensiveren Gesprächen zwischen den wesentlichen Arbeitsmarkakteuren zu geben. Ich glaube, es ist gelungen, zunächst einmal die Standpunkte, Interessen und wechselseitigen Erwartungen der verschiedenen Gruppen darzustellen und sich gegenseitig damit auseinanderzusetzen. Ich glaube auch, die Diskussion hat auch einige neue Denkanstöße gebracht dazu, wie man versuchen könnte, zu einer besseren Ab-

stimmung von Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in einzelnen Bereichen zu kommen, ebenso, wie Barrieren und mögliche Konflikte realistisch ange- sprochen wurden. Ich glaube, wir sollten uns für die Zukunft einen Fortgang und eine Intensivierung solcher Diskussionen wünschen und möchte allen Be- teiligten auf dem Podium nochmals danken.

Ansgar Keßler, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
Nachwort: Möglichkeiten und Grenzen der Personalplanung

I.

Mit der Einbeziehung der Personalplanung in die Regelungen des Betriebsverfassungsgesetzes 1972 hat der Gesetzgeber nicht eine bereits bestehende Praxis legitimiert, sondern ein neues Feld des Zusammenwirkens von Arbeitgeber und Betriebsrat eröffnet. Es war daher nur folgerichtig, daß sich der Staat in der Empfehlung der Sozialpolitischen Gesprächsrunde zur Personalplanung vom 19. Juli 1971 verpflichtete, den Betriebsparteien Hilfen beim Betreten des Neulands zu geben. Welcher Art konnten die Hilfen sein?

II.

Eine Durchsicht der auf dem Markt befindlichen Publikationen ergab folgendes Bild:

An betriebswirtschaftlicher Theorie und Beschreibungen der Technik der betrieblichen Personalplanung herrschte kein Mangel. Im Gegenteil: Dieses Feld konnte als bestellt gelten. Die gleiche Auffassung vertraten z. B. auch Gaugler/Weber in einem Gutachten für den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung im Jahre 1974.

Dagegen mangelte es an der Umsetzung der Theorie in die betriebliche Praxis. Den Praktikern in den Personalverwaltungen der Unternehmen und in den Betriebsräten kann man keine wissenschaftlichen Abhandlungen für ihre Arbeit an die Hand geben. Sie brauchen Handwerkzeug. Solches aber fehlte. Es zu beschaffen, war Aufgabe eines Sachverständigenkreises beim Rationalisierungskuratorium der Deutschen Wirtschaft, den der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung finanzierte. Sozusagen als Eckpfeiler der Umsetzungsarbeiten entstand das „RKW-Handbuch Praxis der Personalplanung“, dessen Verkaufserfolg das dringende Bedürfnis der Praktiker nach Arbeitsmaterial bestätigte.

III.

Aber auch in der Forschung zeigten sich bei genauerem Hinsehen Lücken. Denn die vorhandene Literatur übersah weitgehend – wie konnte es anders sein! – die betriebsverfassungsrechtliche Seite des Problems Personalplanung. Fragen wie etwa die, welche Interessenkonflikte sich aus der Personalplanung zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat ergeben könnten, stellten sich nicht. Das war bis

1971 verständlich, nach dem Inkrafttreten des neuen Betriebsverfassungsgesetzes aber nicht mehr zu vertreten. Die neue Rechtslage mußte in die theoretische Forschung einbezogen werden.

Ein weiteres Manko der traditionellen Literatur war, daß der Zusammenhang zwischen Personalplanung und dem Arbeitsmarkt sowie der staatlichen Arbeitsmarktpolitik nicht gesehen wurde. So ist doch zu fragen, welchen Einfluß die Einführung der Personalplanung zum Beispiel auf die Verhältnisse am örtlichen Arbeitsmarkt hat? Kann durch sie u. U. das Entstehen eines autonomen innerbetrieblichen Arbeitsmarkts begünstigt werden und somit ein Unternehmen sich vom Arbeitsmarkt abkoppeln? Fördert die Personalplanung etwa die Segmentation des Arbeitsmarkts? Können mit Hilfe der Personalplanung Maßnahmen der staatlichen Arbeitsmarktpolitik konterkariert werden?

Des Weiteren war der Zusammenhang von Personalplanung und den übrigen Teilplanungen eines Unternehmens noch näher zu untersuchen, insbesondere ob Personalplanung nur Reflex der anderen Teilplanungen ist oder selber Steuerungsinstrument der Unternehmenspolitik. Hierbei war auch die Frage zu prüfen, ob und ggfs. in welchem Ausmaß die Einführung von Personalplanung die Wettbewerbsstellung eines Unternehmens beeinflußt.

Schließlich lag auf dem Gebiet der empirischen Forschung nur die Untersuchung des Ifo-Instituts München aus dem Jahr 1965 über die Verbreitung von Personalplanung in den Unternehmen vor. Es war an der Zeit, mittels einer neuen Erhebung Erkenntnisse über die inzwischen eingetretene Entwicklung zu gewinnen.

Alle diese Fragen waren Anlaß zur Vergabe des mehrjährigen Forschungsprogramms an das Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung in München.
– Was war das Ergebnis?

IV.

Der Antwort vorauszuschicken ist der Hinweis, daß der Auftrag nicht lautete, eine sozusagen geschlossene Theorie der sozialen Auswirkungen der Personalplanung vorzulegen. Im Gegenteil, der Auftragnehmer hatte ausdrücklich nur Bausteine zu liefern, Aspekte der sozialpolitischen Problematik zu beleuchten, die für die Theorie und Praxis von Bedeutung sind. Solcherart Bausteine liegen vor in zahlreichen Arbeitsberichten an den Auftraggeber, deren Ergebnisse in verdichteter Form vom Auftragnehmer publiziert worden sind. Hierzu gehört auch dieser Schlußband, in dem zugleich auch ein Teil der Resonanz auf die Forschungsergebnisse mit eingefangen wurde. Mehr sollte und konnte nicht geleistet werden. Nun ist es Aufgabe der sozialwissenschaftlichen Forschung, diese Fäden aufzunehmen und an den Problemen weiterzuarbeiten.

Auftraggeber und Auftragnehmer waren elastisch genug, sich den während

der Laufzeit drastisch veränderten wirtschaftlichen Verhältnissen rasch mit ihrer Forschungsplanung anzupassen. Das hat dazu verholfen, den Stellenwert der Personalplanung in der Rezessionsphase testen zu können. Ohne diesen „Glücksfall“ wäre der Auftragnehmer gar nicht in der Lage gewesen, diese wichtige Bewährungsprobe der Personalplanung so eingehend zu untersuchen. Insofern hat der Forschungsauftrag mehr gebracht als zu erwarten war.

Der eigentliche Ertrag ist allerdings im Nachweis zu erblicken, daß Personalplanung Personalpolitik nicht ersetzt, sondern allenfalls erleichtern helfen kann. Es gibt keine Personalplanung, die sozusagen Personalpolitik überflüssig macht. Dies muß von den Betriebsparteien gesehen werden. Insofern ist Personalplanung kein Wert in sich, sondern Teil und Instrument der Unternehmenspolitik. Von der Personalplanung gehen aber auch Gefahren aus, und zwar für die Unternehmen selbst, für den Arbeitsmarkt und auch für die Objekte der Planung, für die Arbeitnehmer. Mit dieser Erkenntnis wird einer gewissen naiven Euphorie in der Vergangenheit hinsichtlich der Möglichkeit der Personalplanung der Boden entzogen. Es ging bei diesem Forschungsprogramm beileibe nicht darum, die Personalplanung etwa als Teufelswerk zu entlarven, als was sie auch heute noch von einigen Unternehmen, – aber nicht nur von diesen, – angesehen wird. Vielmehr soll es dazu beitragen, die Möglichkeiten und Grenzen der Personalplanung realistischer einschätzen zu lernen, – unerlässliche Voraussetzung vor allem für die Praxis in den Unternehmen.

V.

Das Thema Personalplanung ist wissenschaftlich nicht erschöpft. Auf den vom Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung angelegten Fundamenten kann und müßte weitergearbeitet werden. Wenn es insbesondere gelungen wäre, die Sozialpartner anzuregen, von sich aus die Theorie der Personalplanung weiter zu betreiben, wäre ein wichtiger Zweck dieses Forschungsauftrags erreicht.

Bleibt am Ende zu danken Herrn Professor Dr. Burkart Lutz und den Mitarbeitern im Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung, Mira Maase, Hans Gerhard Mendius, Dr. Rainer Schultz-Wild und Dr. Werner Sengenberger für die Übernahme des Auftrags und die so angenehme Zusammenarbeit während der gesamten Laufzeit. Auftraggeber und Auftragnehmer hoffen, daß diese intensive und wechselseitig kritische Zusammenarbeit bei Vorbereitung und Durchführung des Forschungsvorhabens den Ergebnissen zugute gekommen ist.

Bonn, im Oktober 1979

Literatur

- Ackoff, R. L., *A Concept of Corporate Planning*, New York 1970.
- Adamowsky, Siegner, Langfristige und kurzfristige Planung. In: K. Agte; E. Schnaufer (Hrsg.), *Unternehmensplanung*, Baden-Baden 1963.
- Agte, Klaus, Schnaufer, Erich (Hrsg.), *Unternehmensplanung*, Baden-Baden 1963.
- Albeda, W.; Veldkamp, G. M. J. (eds.), *Temporary Work in Modern Society, A Comparative Study, Part II: Temporary Work within a Socio-Economic Framework*, Kluwer, The Netherlands 1978.
- Altmann, Norbert; Bechtle, Günter, *Betriebliche Herrschaftsstruktur und industrielle Gesellschaft*. Hrsg. vom Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V. München, München 1971.
- Altmann, Norbert; Bechtle, Günter; Düll, Klaus,, *Bedingungen und Ziele betrieblichen Arbeitskräfteeinsatzes, Arbeitsbericht aus dem Sonderforschungsbereich 101 „Theoretische Grundlagen sozialwissenschaftlicher Berufs- und Arbeitskräfteforschung“*, als Manuscript gedruckt, München 1974.
- Arbeitsförderungsbericht der Bundesregierung*, Drucksache 7/403 vom 23.3. 1973.
- Arendt, Walter, *Bildungsförderung und Arbeitsmarktpolitik*. In: Verlagsbeilage der Süddeutschen Zeitung Nr. 22 vom 28.1.1976.
- Ayres, Robert, U., *Technological Forecasting and Long-Range-Planning*, New York 1969.
- Bach, Hans-Uwe; Kohler, Hans; Reyher, Lutz; Teriet, Bernhard, *Arbeitszeit und Arbeitsvolumen in der Bundesrepublik Deutschland 1960–1975*. In: MittAB, Heft 1, 1977.
- Bartölke, Klaus; Kappler, Ekkehard; Laske, Stephan; Nieder, Peter (Hrsg.), *Arbeitsqualität in Organisationen*, Wiesbaden 1978.
- von Behr, Marhild; Maase, Mira; Mendius, Hans-Gerhard; Schultz-Wild, Rainer; Sengenberger, Werner, *Zur Verbreitung und Institutionalisierung betrieblicher Personalplanung in der BRD*, Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung, als Manuscript gedruckt, München 1976.
- Bellagio Declaration on Planning. In: E. Jantsch (ed.), *Perspectives of Planning, Proceedings of the OECD Working Symposium on Long-Rage-Forecasting and Planning*, Bellagio, Italy, 27th Oct. – 2nd Nov. 1968, Paris (OECD).
- Bergmann, Joachim; Jacobi, Otto; Müller-Jentsch, Walther, *Gewerkschaften in der Bundesrepublik*. Hrsg. vom Institut für Sozialforschung, Frankfurt 1976.
- Berthel, Jürgen, Heuristische Ansätze zur Überwindung von Prognose-Problemen der Planung. In: H. Ulrich (Hrsg.), *Unternehmensplanung*, Wiesbaden 1975, S. 259–275.
- Bieding, Fritz; Wendler, Frank, *Personalplanung im Angestelltenbereich*, Köln 1975.
- Bisani, Fritz; Friedrichs, Hans (Hrsg.), *Das Personalwesen in Europa*, Königstein/Ts. 1978.
- Blake, Robert A.; Shephard, Herbert A.; Mouton, Jane S., *Managing Inergroup Conflict in Industry*, Houston, Tex. 1964.
- Blumschein, Harro; Scholl, Wolfgang, *Personalplanung in der Rezession*. Unveröffentlichter Untersuchungsbericht, Universität München, Lehrstuhl Prof. Kirsch, München 1978.
- Böhle, Fritz; Lutz, Burkart, *Rationalisierungsschutzabkommen*, Bd. 18 der Schriftenreihe der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Göttingen 1974.
- Bosch, Gerhard, *Arbeitsplatzverlust – Die sozialen Folgen einer Betriebsstilllegung*, *Untersuchungen der Sozialforschungsstelle Dortmund*, Frankfurt/New York 1978.

- Briefs, Ulrich, Kapitalstrategien und betriebliche Beschäftigungspolitik – Zum Versuch der Bewältigung ökonomischer Krisenbedingungen mit den Mitteln der Unternehmenspolitik. In: Projektgruppe im WSI: *Betriebliche Beschäftigungspolitik und gewerkschaftliche Interessenvertretung*, WSI-Studien Nr. 34, Köln 1977, S.89–141.
- Brinkmann, Christian; Kühl, Jürgen; Schultz-Wild, Rainer; Sengenberger, Werner (Hrsg.), *Arbeitsmarktsegmentation – Theorie und Therapie im Lichte empirischer Befunde*, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 33, Nürnberg 1979.
- Brinkmann-Herz, Dorothea, *Entscheidungsprozesse in den Aufsichtsräten der Montanindustrie*, Berlin 1972.
- Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.), *Erwachsenenbildung und Konjunkturpolitik*, MatAB, Nürnberg 25.3.1971.
- Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.), *Förderung der beruflichen Bildung, Ergebnisse der Teilnahmestatistik 1972 und 1973*, Nürnberg, Dezember 1974.
- Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.), *Überlegungen zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik*, Nürnberg 1974.
- Bundesanstalt für Arbeit (J. Kühl; A. G. Paul; D. Blunk), *Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik*, Nürnberg 1978.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bundesministerium für Forschung und Technologie (Hrsg.), *Forschung zur Humanisierung des Arbeitslebens: Aktionsprogramm des BMAS und des BMFT*. In: Sozialpolitische Informationen, Jg. VIII, Sonderausgabe vom 8. Mai 1974.
- Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), *Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik*, Bonn 1974.
- Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), *Arbeitssuche, berufliche Mobilität, Arbeitsvermittlung und Beratung* – Forschungsbericht bearbeitet von: Infratest Sozialforschung; Infratest Wirtschaftsforschung; Sörgel, Werner; München 1978.
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (Hrsg.), *Ältere Mitarbeiter, Praktische Arbeitshilfe für die Betriebe*, Köln 1973.
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (Hrsg.), *Unternehmerische Personalpolitik*, Köln 1978.
- Buttler, Friedrich; Gerlach, Knut; Liepmann, Peter, *Grundlagen der Regionalökonomie*, Reinbek 1977.
- Buttler, F.; Biehler, H.; Brandes, W., Beschäftigungspolitik und betriebliche Reaktionen. In: H.-J. Ehreiser; F. Nick (Hrsg.), *Betrieb und Arbeitsmarkt*, Wiesbaden 1978.
- Cramer, Ulrich; Leupoldt, Rudolf, *Laufzeit und Besetzung von offenen Stellen*. Ergebnisse einer Abgangsstichprobe. In: MittAB, Heft 4, 1978.
- Dedering, Heinz, *Personalplanung und Mitbestimmung*, Opladen 1972.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (Hrsg.), *Material zum Schwerpunktthema der örtlichen Bildungsarbeit 1976/77 – Themenkreis Betrieb*, Hannover 1976.
- Deutscher Gewerkschaftsbund, *Wirtschaftliche und soziale Aufgaben der Beschäftigungspolitik*, Düsseldorf 1977.
- Deutscher Gewerkschaftsbund, DGB-Arbeitsausschuß Personalplanung, Personalplanung – Eine politische Aufgabe der Arbeitnehmervertreter. In: H. Kohl (Hrsg.), *Betriebliche Beschäftigungspolitik und Personalplanung* – Beiträge und Materialien zur DGB-Fachtagung 1977, Köln 1978, S. 287–293.
- Dörfer, Gerhard; Ulrich, Erhard, *Personalplanung und Arbeitsmarkt*. In: MatAB, Heft 10, 1977.
- Dörfer, Gerhard; Peters, Gert, *Personalplanung*, Sonderheft der Literaturdokumentation des IAB, LitDok S 5, 1978.
- Dombois, Rainer, *Massenentlassungen bei VW – Individualisierung der Krise*. In: Leviathan, 4. Jg., Heft 4, 1976, S. 432–464.
- Domsch, Michel, *Simultane Personal- und Investitionsplanung*, Bielefeld 1970.

- Dostal, Werner, *Freisetzungen von Arbeitskräften im Angestellttenbereich aufgrund technischer Änderungen – Auswertungen aus dem Projekt 5–44 „Auswirkungen technischer Änderungen auf Arbeitskräfte“*. In: MittAB, Heft 1, 1978.
- Ehreiser, H.-J., Die Interdependen betrieblicher und gesamtwirtschaftlicher Arbeitsmarktpolitik. In: H.-J. Ehreiser; F. R. Nick (Hrsg.), *Betrieb und Arbeitsmarkt*, Wiesbaden 1978.
- Ehreiser, H.-J.; Nick, F. R. (Hrsg.), *Betrieb und Arbeitsmarkt*, Wiesbaden 1978.
- Esser, Werner Michael, *Individuelles Konfliktverhalten in Organisationen*, Stuttgart 1975.
- Evans, Archibald, *Flexibility in Working Life*, OECD, Paris 1973.
- Fehlberg, Gerlinde; Wächter, Hartmut, Langfristige Entscheidungen im Personalbereich und Einflußmöglichkeiten durch Mitbestimmung. In: N. Koubek u.a. (Hrsg.), *Betriebswirtschaftliche Probleme der Mitbestimmung*, Frankfurt 1974.
- Flechsenhar, Hans-Rolf, *Kurzarbeit – Kosten und Finanzierung*. In: MittAB, Heft 4, 1978.
- Forrester, Jay W., Planning Under the Dynamic Influences of Complex Social Systems. In: Jantsch (ed.), *Perspectives of Planning, Proceedings of the OECD Working Symposium on Long-Range-Forecasting and Planning*, Bellagio, Italy, 27th Oct.–2nd Nov. 1968, Paris, (OECD).
- Friedrichs, Günter (Hrsg), *Automation – Risiko und Chance*, 2 Bde., Frankfurt 1965.
- Friedrichs, Günter (Hrsg.), *Computer und Angestellte*, 2 Bde., Frankfurt 1971.
- Fuchs, Harald, *Der Sozialplan nach dem Betriebsverfassungsgesetz 1972*, Köln 1977.
- Gaugler, Eduard, *Betriebliche Personalplanung*, Bd. 23 der Schriftenreihe der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Göttingen 1974.
- Gaugler, Eduard (Hrsg.), *Handwörterbuch des Personalwesens*, Stuttgart 1975.
- Gerl, Kurt, *Partizipation und Mitbestimmung bei der Investitionsplanung*, unveröffentlichtes Arbeitspapier, München 1975.
- Gerstenberger, Wolfgang; Nerb, Gernot; Schittenhelm, Silke, *Unternehmerische Urteile und Antizipation über den Bedarf an Arbeitskräften*. In: IAB Mitteilungen, Heft 9, 1969.
- Gollnow, Christian, *Praktische Mitarbeiterbeurteilung*, München 1977.
- Goetzke, Wolfgang, Zur Berücksichtigung pluralistischer Interessen in „ökonomischen“ Entscheidungskalkülen. In: K. Bartölke; E. Kappler; S. Laske; P. Nieder (Hrsg.), *Arbeitsqualität in Organisationen*, Wiesbaden 1978, S. 303–317.
- Grunow, Dieter, *Personalplanung*, Stuttgart 1976.
- Habbel, Wolfgang, R.; Posth, Martin, Stichworte „Personalabbau“ und „Personalfreisetzung“. In: E. Gaugler (Hrsg.), *Handwörterbuch des Personalwesens*, Stuttgart 1975.
- Halberstadt, Gerhard, *Das neue Recht der Betriebsräte – Eine Einführung in das Betriebsverfassungsgesetz von 1972*, Bonn-Bad Godesberg 1972.
- Hofemann, Klaus, *Die Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik für die Begrenzung des Beschäftigungsrisikos*. In: *Soziale Sicherheit*, Heft 2, 1979.
- Hondrich, Karl-Otto: *Demokratisierung und Leistungsgesellschaft*, Stuttgart 1972.
- Hoppenstedt & Co (Hrsg.), *Handbuch für Großunternehmen*, Darmstadt 1974.
- Hunold, Wolf, *Leitfaden der Personalplanung*, Herne–Berlin 1976.
- IAB (Hrsg.), *Personalplanung, Einführung in einen aktuellen Problembereich*. In: MatAB, Heft 16, 1973.
- IAB (Hrsg.), *Personalplanung und Arbeitsmarkt*. In: MatAB, Heft 10, 1977.
- IG Chemie-Papier-Keramik (Hrsg.), bearbeitet von Herbert Wiesner, *Personalplanung, Teile I–IV*, o.O. 1975/76.
- IG Metall, Vorstand, Entwurf zum Rationalisierungsschutzabkommen von 1968. In: Der Gewerkschafter, Heft 2, 1968.
- IG Metall (Hrsg.), §§ 99 und 102 BetrVG: „Eine ohne Anhörung des Betriebsrats ausgesprochene Kündigung ist unwirksam“ – Kündigung, Versetzung, Umgruppierung (eine Handlungsanleitung), Frankfurt 1975.
- IG Metall (Hrsg.), *Personalplanung und Betriebsrat*, Frankfurt 1976a.

- IG Metall (Hrsg.), *Krise und Reform in der Industriegesellschaft*, Tagungsmaterialien und Protokolle, Frankfurt a.M. 1976b.
- IG Metall (Hrsg.), *Personalplanung und personelle Einzelmaßnahmen*, Frankfurt o.J. (1977).
- Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung, *Soziale Indikatoren Bildung, Daten zum Weiterbildungsverhalten*, als Manuskript vervielfältigt, München 1973.
- Internationaler Metallgewerkschaftsbund und (IMB/IMF – Hrsg.), *Protokolle zur Europäischen IMB-Automobilkonferenz vom 10.–13. Mai 1976 in München*, Genf 1976.
- Israel, Joachim, *Stipulations and Construction in the Social Sciences*. In: J. Israel; H. Tajfel (Hrsg.), *The Context of Social Psychology, A Critical Assessment*, London 1972, S. 123–211.
- Israel, Joachim; Tajfel, Henri (Hrsg.), *The Context of Social Psychology, A Critical Assessment*, London 1972.
- Jacob, H. (Hrsg.), *Schriften zur Unternehmensführung – Personalplanung*, Wiesbaden 1974.
- Jacobi, Otto, Müller-Jentsch, Walther; Schmidt, Eberhard, *Gewerkschaften und Klassenkampf*, Frankfurt 1975.
- Jäger, Hans; Kador, Fritz-Jürgen; Schuh, Peter, *Praxis der Personalplanung – ein Fachgespräch*. In: Rationalisierung, Heft 11, 1978, S. 243–248.
- Jantsch, Erich (ed.), *Perspectives of Planning, Proceedings of the OECD Working Symposium on Long-Range-Forecasting and Planning*, Bellagio, Italy, 27th Oct.–2nd Nov. 1968, Paris (OECD).
In: H. Kohl (Hrsg.), *Betriebliche Beschäftigungspolitik und Personalplanung*.
- Janzen, Karl-Heinz, *Personalplanung – eine Antwort auf die verschärfte Rationalisierung?*
In: H. Kohl (Hrsg.), *Betriebliche Beschäftigungspolitik und Personalplanung*. Beiträge und Materialien zur DGB-Fachtagung 1977, Köln 1978.
- Kador, Fritz-Jürgen; Porschlegel, Hans, *Handlungsanleitung zur betrieblichen Personalplanung*, Frankfurt 1977.
- Kaiser, Klaus; Ziercke, Manfred, *Schriftenreihe für Betriebsräte und Vertrauensleute, Elemente der Personalplanung in Dienstleistungsunternehmen*, Heft 5, Düsseldorf 1976.
- Kempe, Hans-Jochim: *Probleme und Vorteile der Personalplanung im Mittelbetrieb*. In: Rationalisierung, 29. Jg., Heft 11, 1978.
- Kern, Horst; Schumann, Michael, *Industriearbeit und Arbeiterbewußtsein. RKW-Untersuchung „Wirtschaftliche und soziale Aspekte des technischen Wandels in der BRD“*, 8. Bd., Frankfurt 1970.
- Kern, Horst; Schumann, Michael, *Der soziale Prozeß bei technischen Umstellungen. RKW-Untersuchung „Wirtschaftliche und soziale Aspekte des technischen Wandels in der BRD“*, 9. Bd., Frankfurt 1972.
- Kern, Horst; Schauer, Helmut, *Rationalisierungs- und Besitzstandssicherung in der Metallindustrie – Teil 1*. In: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 5, 1978, S. 272–279.
- Kirsch, Werner; Paul, Günter; Scholl, Wolfgang, *Erklärungsansätze zur Unternehmenspolitik und Mitbestimmung*, München 1979.
- Kohl, Heribert, *Probleme des Rationalisierungsschutzes*. In: WSI-Mitteilungen, 30. Jg., Heft 4, 1977.
- Kohl, Heribert, *Personalplanung und Gewerkschaften – Bericht über eine empirische Untersuchung bei Betriebsräten und Gewerkschaften*. In: WSI-Mitteilungen, 31. Jg., Heft 4, 1978 a, S. 222–231.
- Kohl, Heribert (Hrsg.), *Betriebliche Beschäftigungspolitik und Personalplanung – Beiträge und Materialien zur DGB-Fachtagung 1977*, Köln 1978 b.
- Kohl, Heribert, *Personalplanung – Arbeitsplatzsicherung – Tarifvertrag*, Köln 1979a.
- Kohl, Heribert, *Arbeit für alle*, Köln 1979b.
- Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, *Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland*. Gutachten der Kommission, Göttingen 1977.

- Koubek, Norbert: *Arbeitsorientierte Einzelwirtschaftslehre (AOEWL), Mitbestimmung und Gewerkschaftspolitik*. In: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, Heft 11, 1973.
- Koubek, Norbert, Küller, Hans D.; Scheibe-Lange, Ingrid (Hrsg.), *Betriebswirtschaftliche Probleme der Mitbestimmung*, Frankfurt 1974.
- Koubek, Norbert, Zum Stellenwert der Kritik an der Arbeitsorientierten Einzelwirtschaftslehre (AOEWL) und Möglichkeiten ihrer Weiterentwicklung. In: K. Bartölké; E. Kappler; S. Laske; P. Nieder (Hrsg.), *Arbeitsqualität in Organisationen*, Wiesbaden 1978, S. 15–27.
- Kretschmer, Peter E. K., *Unternehmensplanung*, München 1976.
- Kropp, W., *Personalbezogenes Rechnungswesen*. Dissertation Trier 1977, Köln 1978.
- Krusche, Reinhard; Pfeiffer, Dagmar, *Betriebliche Gewerkschaftsorgane und Interessenvertretung – Zur Betriebsräte- und Vertrauensleutepolitik der IG Metall*, Berlin 1975.
- Kühl, Jürgen, Vorschläge einer besseren Verzahnung der betrieblichen und überbetrieblichen Arbeitspolitik. In: H. Kohl (Hrsg.), *Betriebliche Beschäftigungspolitik und Personalplanung*. Beiträge und Materialien zur DGB-Fachtagung 1977, Köln 1978.
- Lahner, Manfred, *Auswirkungen technischer Änderungen in metallverarbeitenden Industriezweigen*. In: MittAB, 9. Jg., Heft 3, 1976, S. 317–344.
- Leminsky, Gerhard, *Schwerpunkte einer arbeitsorientierten Beschäftigungspolitik*. In: WSI-Mitteilungen, 28. Jg., Heft 2, 1975, S. 54–62.
- Lenhardt, Gero, *Berufliche Weiterbildung und Arbeitsteilung in der Industrieproduktion*, Frankfurt 1974.
- Lutz, Burkart; Sengenberger, Werner, *Arbeitsmarktstruktur und öffentliche Arbeitsmarktpolitik*, Bd. 26 der Schriftenreihe der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Göttingen 1974.
- Lutz, Burkart unter Mitwirkung von Schultz-Wild, Rainer und von Behr, Marhild, *Personalplanung in der gewerblichen Wirtschaft der Bundesrepublik – Ergebnisse der Betriebserhebung 1975*, Bd. I, Frankfurt/München 1977.
- Lutz, Burkart, *Wirtschaftliche Entwicklung, betriebliche Interessen und Arbeitsmarktsegmentation*. Hektographierter Bericht, München 1976.
- Lutz, Burkart unter Mitwirkung von Schultz-Wild, Rainer und Tiemann, Friedrich: *Betriebliche Personalplanung zwischen Unternehmensplanung und Personalpolitik – Ergebnisse der Betriebserhebung 1975*, Bd. II, Frankfurt/München 1979.
- Lutz, Burkart, Qualifikation und Arbeitsmarktsegmentation. In: Ch. Brinkmann; J. Kühl; R. Schultz-Wild; W. Sengenberger (Hrsg.), *Arbeitsmarktsegmentation – Theorie und Therapie im Lichte empirischer Befunde*, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 33. Nürnberg 1979.
- Maase, Mira; Mendius, Hans Gerhard, *Zur Verbreitung von Personalplanungsausschüssen und der Beteiligung des Betriebsrats*. In: WSI-Mitteilungen, 29 Jg., Heft 9, 1976; abgedruckt in diesem Band, Teil A, III.
- Maase, Mira; Sengenberger, Werner; Weltz, Friedrich, *Weiterbildung – Aktionsfeld für den Betriebsrat?*, Frankfurt/München 1978.
- Maase, Mira; Sengenberger, Werner, *Wird Weiterbildung konjunkturgerecht betrieben?* In: MittAB, Heft 2, 1976; abgedruckt in diesem Band, Teil D, IV.
- Maase, Mira; Schultz-Wild, Rainer, *Betriebliche Beschäftigungspolitik und Rationalisierung*. In: Rationalisierung, Heft 2, 1979; abgedruckt in diesem Band, Teil A, IV.
- Mayer, Udo: *Mitbestimmung und Betriebsverfassung*. In: Mitbestimmungsgesetz, Neuwied/Darmstadt 1976, S. 153–163.
- Maynes, J. P., *Keep the Hours, Spend the Years*, Melbourne 1977.
- Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz (Hrsg.), *Planungsorganisation – Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes*. München 1973.
- Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz, Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik. In: R. Mayntz, F. Scharpf (Hrsg.), *Planungsorganisation – Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes*. München 1973.

- Marx, August, *Die Personalplanung in der modernen Wettbewerbswirtschaft*, Baden-Baden 1963.
- Mendius, Hans Gerhard; Schultz-Wild, Rainer, *Betriebs- und sozialpolitische Aspekte und Probleme betrieblicher Personalplanung – Problemaufriss und erste Ergebnisse*. Hekto graphierter Arbeitsbericht 1, Institut für Sozialwissenschaftliche Foschung, München 1975.
- Mendius, Hans Gerhard; Sengenberger, Werner, Konjunkturschwankungen und betriebliche Politik – Zur Entstehung und Verfestigung von Arbeitsmarktsegmentation. In: Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V. München (Hrsg.), *Betriebe – Arbeitsmarkt – Qualifikation*, Band I, Frankfurt 1976.
- Mendius, Hans Gerhard; Schultz-Wild, Rainer, *Personalabbau und Interessenvertretung durch den Betriebsrat*. In: Leviathan, 4. Jg. Heft 4, 1977, S. 465–684; abgedruckt in diesem Band, Teil C, IV.
- Mendius, Hans Gerhard, *Arbeitszeit und Arbeitsmarkt – Zu Voraussetzungen und Möglichkeiten beschäftigungswirksamer Interessenvertretung*. In: WSI-Mitteilungen, 3 Jg., Heft 4, 1978.
- Mertens, Dieter, *Personalpolitik, Arbeitsmarkt und Personalplanung*. In: Der Arbeitgeber, 22. Jg., Heft 15, 1970.
- Mertens, Dieter, Alternative Strategien einer Vollbeschäftigungspolitik. In: IG Metall (Hrsg.), *Krise und Reform in der Industriegesellschaft*, Frankfurt 1976, S. 171 ff.
- Mertens, Dieter, Unternehmerische Antizipation von Arbeitskräftebedarf und Arbeits kräftekrekrutierung – Ein Instrument für die Arbeitsmarktvorausschau?. In: H. Ehreiser, F. R. Nick (Hrsg.), *Betrieb und Arbeitsmarkt*, Wiesbaden 1978.
- Meyer, Paul, *Betriebliche Personalplanung, Grundlagen und Praxis*, Wiesbaden 1968.
- Mohr, Annegret, *Personalplanung und Betriebsverfassungsgesetz*, Köln 1977.
- Muhr, Gerd, Die Personalplanung nach dem Betriebsverfassungsgesetz aus der Sicht der Gewerkschaften. In: H. Schmidt, H. Hagenbrück; W. Samann (Hrsg.), *Handbuch der Personalplanung*, Frankfurt 1975, S. 68–72.
- Mulder, Mauk, *Power Equalization through Participation? Administrative Science Quarterly*, 16, 1971.
- Nerb, Gernot; Reyher, Lutz; Spitznagel, Eugen, *Struktur, Entwicklung und Bestimmungs größen der Beschäftigung in Industrie und Bauwirtschaft auf mittlere Sicht, Ergebnis se einer Unternehmensbefragung*. In: MittAB, Heft 1, 1977, S. 182 ff (Teil I) und Mitt AB, Heft 2, 1977, S. 291 ff (Teil II).
- Ortmann, Günther: *Personalplanung und Betriebswirtschaftslehre – Vom schlechten Ge wissen einer Wissenschaft*. In: WSI-Mitteilungen, 31. Jg., Heft 11, 1978, S. 620–627.
- Paul, Günter, *Bedürfnisberücksichtigung durch Mitbestimmung*, München 1977.
- Penzek, Reinhart, *Möglichkeiten der Integration von Personalplanung und Unternehmens planung unter besonderer Berücksichtigung der Probleme bei der Planung des Personal abbaus*. Unveröffentlichte Diplomarbeit, Trier 1978.
- Peter, Rudi, *Betriebliche Sozialpolitik bei Entlassungen*. Schriftenreihe der Arbeitskammer des Saarlandes, Saarbrücken 1969.
- Pfriem, Hanns; Seifert, Hartmut, *Funktion und Formwandel von Arbeitsmarktpolitik – Vom System positiver Anreize zu einer systematisierten Kontroll- und Sanktions praxis*. In: WSI-Mitteilungen, 32. Jg., Heft 2, 1979.
- Pintar, Rüdiger, *Die Entscheidung zur Umschulung – Bedingungen, Befürchtungen, Er wartungen*, Frankfurt/New York 1978.
- Projektgruppe Arbeitsmarktpolitik, Offe, Claus (Hrsg.), *Opfer des Arbeitsmarktes – Zur Theorie der strukturellen Arbeitslosigkeit*, Neuwied/Darmstadt 1977.
- Projektgruppe Gewerkschaftsforschung, *Die Austauschbeziehungen zwischen Kapital und Arbeit im Kontext der sozio-ökonomischen Entwicklung*, Zwischenbericht 1976 – Erster Teil: Theoretische Vorarbeiten. Hrsg. vom Institut für Sozialforschung, Frankfurt 1976.

- Projektgruppe im WSI, *Betriebliche Beschäftigungspolitik und gewerkschaftliche Interessenvertretung*. WSI-Studien Nr. 34, Köln 1977.
- Rationalisierungs-Kuratorium der Deutschen Wirtschaft (Hrsg.), *RKW-Handbuch Praxis der Personalplanung*, Neuwied und Darmstadt 1978.
- RKW-Untersuchung „*Wirtschaftliche und soziale Aspekte des technischen Wandels in der BRD*“, 7 Berichte (Kurzfassung der Ergebnisse), Frankfurt 1970.
- Rehhahn, Hans, *Zur praktischen Durchführung der Personalplanung nach dem neuen Betriebsverfassungsgesetz*. In: Das Mitbestimmungsgespräch, Heft 8/9, 1972.
- Rehhahn, Hans, *Ein simultanes Personalplanungsmodell*. In: Fortschrittliche Betriebsführung, 23. Jg., Heft 2, 1974.
- Rehhahn, Hans, *Zur Kritik der herkömmlichen Personalplanung*. In: WSI-Mitteilungen, 31. Jg., Heft 4, 1978, S. 214–222.
- Rehn, Gösta, *Die Verbindung von Arbeit, Bildung und Freizeit – ein Modellvorschlag*. In: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 7, 1974.
- Reuter, A., *Gutachten im Auftrag des Bundesverbandes Druck*. In: Zeitschrift für Arbeitsrecht, Heft 1, 1978.
- Reyher, Lutz, *Beschäftigungspolitische Alternativen zu hoher Arbeitslosigkeit – Vergleichende Kostenerwägungen zu unterschiedlichen Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik*. In: WSI-Mitteilungen, Heft 2, 1975, S. 63 ff.
- Rummel, Christoph, *Die Beteiligung des Betriebsrats an der Personalplanung und an personellen Einzelmaßnahmen*, Köln 1978.
- Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der außerschulischen beruflichen Bildung, *Abschlußbericht*, Bielefeld 1974.
- Sass, Jürgen; Sengenberger, Werner; Weltz, Friedrich, *Betriebliche Weiterbildung und Arbeitskräftepolitik – Eine industriesoziologische Analyse*, Köln 1974.
- Saterdag, Hermann, *Situationsmerkmale von Arbeitslosen 1975 und Voraussetzungen für die Aufnahme einer neuen Beschäftigung*. In: MittAB, Heft 2, 1975, S. 135–149.
- Schmid, Günter; Freiburghaus, Dieter, *Beschäftigungspolitische Möglichkeiten zur Bekämpfung hoher Arbeitslosigkeit bei Inflation*. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 16/76 vom 17.4.1976.
- Schmid, Günter, *Zum Problem der strukturellen Arbeitslosigkeit*. IIM-Papers, Veröffentlichungsreihe des Internationalen Instituts für Management und Verwaltung, Berlin 1977.
- Schmid, Günther, *Strukturelle Arbeitslosigkeit in der BRD. Beiträge zur Problemanalyse der Unterbeschäftigung und Überlegungen zu arbeitsmarktpolitischen Konsequenzen*. IIM Papers 77–6, Veröffentlichungsreihe des Internationalen Instituts für Management und Verwaltung, Berlin 1978.
- Schmidt, Herbert, *Dimensionen der betrieblichen Personalplanung*. AWV-Fachtagung vom 15./16. Mai 1973, Bonn-Bad Godesberg.
- Schmidt, Herbert, Begriff, Inhalt und Umfang der Personalplanung. In: H. Schmidt; H. Hagenbrück; W. Sämann (Hrsg.), *Handbuch der Personalplanung*, Frankfurt 1975, S. 13–31.
- Schmidt, Herbert; Hagenbrück, Hasso; Sämann, Werner (Hrsg.), *Handbuch der Personalplanung*, Frankfurt 1975.
- Schoenfeld, Hans-Martin, *Die Personalplanung, ein vernachlässigter Teil der betrieblichen Planung*. In: ZfB, 33. Jg., 1963, S. 141–156.
- Scholl, Wolfgang; Gerl, Kurt; Paul, Günter, Bedürfnisartikulation und Bedürfnisberücksichtigung in Unternehmen. In: K. Bartölke; E. Kappler; S. Laske; P. Nieder (Hrsg.), *Arbeitsqualität in Organisationen*, Wiesbaden 1978.
- Scholl, Wolfgang; Blumschein, Harro, *Personalplanung und Personalpolitik in der Rezession*, Frankfurt 1979.

- Schultz-Wild, Rainer; Weltz, Friedrich, *Technischer Wandel und Industriebetrieb – Die Einführung numerisch gesteuerter Werkzeugmaschinen in der Bundesrepublik*, Frankfurt 1973.
- Schultz-Wild, Rainer; von Behr, Marhild, *Zur Verbreitung betrieblicher Personalplanung – Erste Ergebnisse einer Repräsentativerhebung bei Unternehmen in der Bundesrepublik*. In: Personal, 28. Jg., Heft 5, 1976.
- Schultz-Wild, Rainer; Sengenberger, Werner, *Zur Stellung der Personalplanung in der Unternehmensplanung – Ergebnisse einer empirischen Erhebung*. In: WSI-Mitteilungen, 29. Jg., Heft 8, 1976, S. 446–455, abgedruckt in diesem Band, Teil A, II.
- Schultz-Wild, Rainer, *Betriebliche Beschäftigungspolitik in der Krise – Forschungsergebnisse aus der Rezession 1973/75*, Frankfurt/New York 1978a.
- Schultz-Wild, Rainer, Betriebliche Beschäftigungspolitik in der Automobilindustrie während der Absatzkrise. In: H. Kohl (Hrsg.), *Betriebliche Beschäftigungspolitik und Personalplanung – Beiträge und Materialien zur DGB-Fachtagung 1977*, Köln 1978b, S. 132–154.
- Seifert, Hartmut; Simmert, Diethard, B. (Hrsg.), *Arbeitsmarktpolitik in der Krise*, Köln 1977.
- Sengenberger, Werner, *Arbeitsmarktstruktur, Ansätze zu einem Modell des segmentierten Arbeitsmarkts*, Frankfurt/München 1975, 2. Auflage 1978.
- Sengenberger, Werner (Hrsg.), *Der gespaltene Arbeitsmarkt – Probleme der Arbeitsmarktsegmentation*, Frankfurt/New York 1978a.
- Sengenberger, Werner, *Aspekte zum heutigen Beschäftigungsproblem*. In: Rationalisierung, Heft 11, 1978b, S. 249–252; unter dem Titel: „Herausforderungen der Arbeitssituation an die betriebliche Personalpolitik“ abgedruckt in diesem Band, Teil D, III.
- Sengenberger, Werner, *Die gegenwärtige Arbeitslosigkeit – auch ein Strukturproblem des Arbeitsmarkts*, Frankfurt/München 1978c.
- Sengenberger, Werner, Zur Dynamik der Arbeitsmarktsegmentation. In: Ch. Brinkmann; J. Kühl; R. Schultz-Wild; W. Sengenberger (Hrsg.), *Arbeitsmarktsegmentation – Theorie und Therapie im Lichte empirischer Befunde*, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 33, Nürnberg 1979a.
- Sengenberger, Werner, *Arbeitslosigkeit und steuerungspolitische Probleme des Arbeitsmarkts*. Referat auf der Tagung der Vereinigung für Rechtssoziologie „Arbeitslosigkeit als Problem der Rechts- und Sozialwissenschaften“ am 5./6. April 1979 in Frankfurt (Veröffentlichung in Vorbereitung), 1979b.
- Sozialpolitische Gesprächsrunde, *Betriebliche Personalplanung, Empfehlungen der Sozialpolitischen Gesprächsrunde beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung*. In: Das Mitbestimmungsgespräch, 18. Jg., Heft 8/9, 1972, S. 185–187.
- Spicker, Wolfgang; Kohl, Heribert, Betriebliche Beschäftigungspolitik und Mitbestimmung vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in der Bundesrepublik. In: H. Kohl (Hrsg.) *Betriebliche Beschäftigungspolitik und Personalplanung – Beiträge und Materialien zur DGB-Fachtagung 1977*, Köln 1978, S. 17–38.
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, *Weiterbildungaktivitäten. Erste Ergebnisse einer Erhebung über Weiterbildungseinrichtungen*, Statistische Berichte, Unterricht und Bildung, Nr. 10/7, Stuttgart 1975.
- Stingl, Josef; Glaubrecht, Helmut, *Personalprobleme im Konjunkturverlauf*, Köln 1976.
- Strametz, Dieter; Lometsch, Arndt, *Leistungsbeurteilung in deutschen Unternehmen*, Königstein/Ts. 1977.
- Tavernier, G., *Car workers shift to flexible leisure time*. In: International Management, 1978.
- Tegtmeyer, Werner, *Wirkungen der Mitbestimmung der Arbeitnehmer*, Göttingen 1973.
- Teriet, Bernhard, *Neue Strukturen der Arbeitszeitverteilung*, Göttingen 1973.
- Teriet, Bernhard, *Der Jahresarbeitszeitvertrag – ein Arbeitskonzept der oder mit Zukunft?* In: analysen und prognosen über die welt von morgen, Heft 48, 1976b, S. 19–23.

- Teriet, Bernhard, „Zeitsouveränität“ durch flexible Arbeitszeit. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 31.7.1976, S. 3 ff. (1976c)
- Teriet, Bernhard, *Teilzeitarbeit – ein Problemaufriss*. In: MittAB, Heft 2, 1977a.
- Teriet, Bernhard, *Job Sharing – eine neue Form der Arbeitsvertragsgestaltung*. In: Personal – Mensch und Arbeit im Betrieb, Heft 7, 1977b, S. 214–217.
- Teriet, Bernhard, The Socio-Economic Aspects of Temporary Work in the Federal Republic of Germany. In: W. Albeda; G. J. J. Veldkamp (eds.), *Temporary Work in Modern Society, A Comparative Study, Part II; Temporary Work within a Socio-Economic Framework*, Kluwer, The Netherlands, 1978a.
- Teriet, Bernhard, *Work-Sharing: Aufteilung der Arbeit, ein langsamer Weg zur Tat*. In: Arbeit und Sozialpolitik, Heft 10, 1978b.
- Teriet, Bernhard, *Arbeitszeit am Arbeitsumfang orientiert*. In: VDI-Nachrichten, Nr. 27/7, 1978c.
- Teriet, Bernhard, *Sabbaticals – eine ungenützte arbeitspolitische Chance?* In: Personal – Mensch und Arbeit im Betrieb, Heft 1, 1978d, S. 2–5.
- Teriet, Bernhard, *Vom starren zum gleitenden Ruhestand*. In: Arbeit und Sozialpolitik, Heft 9, 1978e, S. 329–331.
- Ulrich, Erhard; Kaiser, Gerhard, *Personalplanung*. In: MittAB, Heft 1, 1973.
- Ulrich, Erhard, Arbeitsplatzveränderungen bei betrieblichen Umstellungsmaßnahmen und Rationalisierung. In: RKW (Hrsg.), *Rationalisierung heute – Veränderungen und Folgen*, München 1978.
- Ulrich, Hans (Hrsg.), *Unternehmensplanung*, Wiesbaden 1975.
- Ulrich, Hans; Staerkle, Robert, *Personalplanung*, Köln/Opladen 1965.
- Vogt, A., *Sozialpläne in der betrieblichen Praxis*, Köln 1974.
- Wächter, Hartmut, *Praxis der Personalplanung*, Herne/Berlin 1974a.
- Wächter, Hartmut, *Grundlagen der langfristigen Personalplanung – Ein soziotechnischer Ansatz*, Herne/Berlin 1974b.
- Wächter, Hartmut, Das Personalwesen in der Bundesrepublik Deutschland unter dem Einfluß von Betriebsverfassung und Mitbestimmung. In: F. Bisani; H. Friedrichs (Hrsg.), *Das Personalwesen in Europa*, Königstein/Ts. 1978.
- Weber, Wolfgang, *Personalplanung*, Stuttgart 1975.
- Weltz, Friedrich, *Betriebliche Beschäftigungspolitik und Verhalten der Arbeitskräfte*. In: Gewerkschaftliche Monatshefte, 27. Jg. Heft 1, 1976, S. 9–25.
- Wild, Jürgen, *Grundlagen der Unternehmensplanung*, Hamburg 1974.
- Winnes, Ralf, *Beschäftigungsabhängige Personalbedarfsplanung*, Königstein/Ts. 1978.
- WSI-Projektgruppe, *Grundelemente einer arbeitsorientierten Einzelwirtschaftslehre*, Band I, Köln 1974.
- WSI-Projektgruppe, *Betriebliche Beschäftigungspolitik und gewerkschaftliche Interessenvertretung*, Köln 1977.
- Zöllner, Wolfgang, „Sind im Interesse einer gerechteren Verteilung der Arbeitsplätze Begrundung und Beendigung der Arbeitsverhältnisse neu zu regeln?“ Gutachten D zum 52. Deutschen Juristentag, Wiesbaden 1978.

Das ISF – ein eingetragener Verein mit anerkannter Gemeinnützigkeit – entstand in seiner jetzigen Form und Aufgabenstellung im Winter 1964/65 und finanziert sich ausschließlich durch projektgebundene Einnahmen und Zuwendungen.

Mitglieder des Vereins sind ganz überwiegend Personen, die mit der Arbeit des Instituts – zum Teil als langjährige Mitarbeiter – verbunden sind; der Ver einsvorstand besteht aus den beiden Institutsleitern und Mitarbeitern des Instituts.

Seit 1973 ist das ISF – neben dem Soziologischen Institut der Universität München und dem Deutschen Jugendinstitut – als einer von drei Arbeitsbereichen (Arbeitsbereich C) am Sonderforschungsbereich 101 der Universität München – Titel: „Theoretische Grundlagen sozialwissenschaftlicher Berufs- und Arbeitskräfteforschung“ – beteiligt.

Im Institut arbeiten etwa 20 Wissenschaftler mit soziologischer bzw. wirtschaftswissenschaftlicher Ausbildung (nicht selten in Kombinationen miteinander bzw. mit Jurisprudenz und Ingenieurwissenschaften). Die meisten Wissenschaftler des Instituts verfügen über langjährige Forschungserfahrung, die überwiegend, aber nicht ausschließlich, im Institut erworben wurde.

Die Arbeit des Instituts gliedert sich seit geraumer Zeit in vier Schwerpunkte:

- (1) Betrieb und technischer Fortschritt
- (2) Betrieb, Arbeitskraft und öffentliche Interventionen
- (3) Bildung und Arbeit
- (4) Arbeitsmarkt und betriebliche Beschäftigungspolitik.

Gemäß diesen Schwerpunkten strukturieren sich sowohl die grundlagenorientierten Projekte (die das ISF vor allem im Rahmen des Sonderforschungsbereichs 101 bearbeitet) wie die meisten empirischen und überwiegend anwendungsbezogenen Arbeiten, die vor allem für öffentliche Auftraggeber durchgeführt werden. Jedem Schwerpunkt entspricht eine Projektgruppe („Team“), die aus vier bis fünf langfristig in diesem Schwerpunkt tätigen Mitarbeitern und je einem der beiden Institutedirektoren besteht.

Während das Institut in den ersten Jahren seiner Existenz nur wenige Publikationen vorlegen konnte, werden seit 1973 pro Jahr vier bis sechs Arbeiten

des Instituts veröffentlicht – seit 1977 im Campus Verlag, Frankfurt/New York, der auch den Vertrieb der früher in der Europäischen Verlagsanstalt bzw. im Aspekte Verlag erschienenen Institutspublikationen übernommen hat.

Ein Überblick über alle bisherigen Arbeiten und Veröffentlichungen des Instituts ist über das Institut erhältlich.

INSTITUT FÜR SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FORSCHUNG E.V.

Jakob-Klar-Str. 9 – 8000 München 40 – Tel. 37 45 73

**Arbeiten des Instituts für Sozialwissenschaftliche
Forschung München**

Inge Asendorf-Krings, Ingrid Drexel, Guido Kammerer,
Burkart Lutz, Christoph Nuber

Reform ohne Ziel

Zur Funktion weiterführender beruflicher Schulen. Eine
bildungspolitische Analyse auf empirisch statistischer
Grundlage

Peter Binkelmann, Fritz Böhle, Irmtraut Schneller
Industrielle Ausbildung und Berufsbildungsrecht
Betriebliche Interessen und öffentliche Einflußnahme
in der beruflichen Grundbildung

Klaus Düll

Industriesoziologie in Frankreich

Eine historische Analyse zu den Themen Technik, Industrie-
arbeit, Arbeiterklasse

Burkart Lutz

Krise des Lohnanreizes

Ein empirisch-historischer Beitrag zum Wandel der Formen
betrieblicher Herrschaft am Beispiel der deutschen Stahl-
industrie

Burkart Lutz, Guido Kammerer

Das Ende des graduierten Ingenieurs?

Eine empirische Analyse unerwarteter Nebenfolgen der Bil-
dungsexpansion

Mira Maase, Rainer Schultz-Wild (Hg.)

Personalplanung zwischen Wachstum und Stagnation

Forschungsergebnisse und praktische Erfahrungen

In Zusammenarbeit mit Burkart Lutz, Hans Gerhard Mendius,
Werner Sengenberger

Campus Verlag Schumannstraße 65 6000 Frankfurt/Main