89

Sozialforschung

# Forschungsbericht

ISSN 0174-4992

# Qualifizierung im Betrieb als Instrument der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik

Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung

# Qualifizierung im Betrieb als Instrument der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik

Begleitforschung zum Schwerpunkt 1
des Arbeitsmarktpolitischen Programms
der Bundesregierung für Regionen
mit besonderen Beschäftigungsproblemen

Hans Gerhard Mendius Werner Sengenberger Christoph Köhler Mira Maase

ENDBERICHT München 1983

INSTITUT FÜR SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FORSCHUNG E.V. MÜNCHEN

INSTITUT FÜR SOZIALWISSEN-
SCHAFTLICHE FORSCHUNG E.V.
8 MÜNCHEN 40
JAKOB-KLAR-STR. 9
7432

Der Bundesminister für
Arbeit und Sozialordnung

INHALT

Vorwort V

Teil A: Das arbeitsmarktpolitische Programm der Bundesregierung für Problemregionen - Der Schwerpunkt 1 1

Einleitung 3

I. Die Hintergründe 5
1. Zielperspektive des Gesamtprogramms 5
2. Überblick über die Inanspruchnahme 9
II. Die empirische Basis des Berichts 25
1. Verfahren und Betriebsauswahl 25
2. Betriebszugang und Programmbetriebe 31
III. Die Intentionen des Schwerpunkts 1 53
1. Im weiteren Sinne: Ausbau präventiver Arbeitsmarktpolitik mit regionaler Schwerpunktbildung 53
a) Auf dem Wege zu einer regional differenzierten Arbeitsmarktpolitik 54
b) Regionale Differenzierung der Arbeitslosigkeit 58
2. Im engeren Sinne: Verhütung von Arbeitskräfterotation bei betrieblichen Umstellungen 65
a) Zielsetzung und Prämissen 65
b) Eine Lücke in der bisherigen Arbeitsförderung 68
c) Formen und Bedeutung des Rotationsverfahrens 73
3. Eine expansive Deutung: Erweiterung der Anpassungskraft betriebsinterner Arbeitsmärkte 76
a) Anpassungsleistung und Abschirmungstendenz 77
b) Polyvalenz und Flexibilitätsbedarf 79

Teil B: Die Förderung innerbetrieblicher Qualifizierungsmaßnahmen - Situationsanalyse und Wirkungsweisen 83

Einleitung 85

I. Folgen für die Arbeitsmarktstruktur 89
1. Problemstellung und Bewertungskriterien 89
a) Die herkömmliche Qualifizierungspraxis 90
b) Drei Dimensionen der Beurteilung 99
2. Betriebsorientierung oder Arbeitsmarktgängigkeit 101
a) Umschulungsmaßnahmen 101
b) Fortbildungsmaßnahmen 110
c) "Sonstige Qualifizierung" 116
3. Polarisierung oder Homogenisierung von Qualifikationsstrukturen 129
4. Substitutionsprozesse zwischen Jugendlichen und Erwachsenen bei Ausbildung und Arbeitseinsatz 134
5. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen 140
II. Austauschprozesse auf dem Arbeitsmarkt 147
1. Betriebliche Umstellungen - Auslöser für Rotationsverfahren? 147
a) Betriebliche Problemkonstellationen 150
b) Verschiedene Dimensionen betrieblicher Interessen 158
c) Problemlagen auf dem Arbeitsmarkt 178
2. Betriebliche Personalauswahlpolitik - Voraussetzung für und Folge von Qualifizierungsmaßnahmen 186
a) Auswirkungen auf den gesamtwirtschaftlichen Arbeitsmarktprozeß 187
b) Bedeutung für die betriebliche Selektionspolitik 195
c) Konsequenzen der öffentlichen Förderung 200
d) Selektionseffekte in Maßnahmebetrieben 203
3. Die Doppelrolle der Qualifizierungsmaßnahmen 223

III. Einbeziehung von Frauen - Benachteiligung oder geringe Betroffenheit? 229

1. Zur Wirkung der Programmvorgaben 229

2. Frauenbeteiligung in den Fallstudienbetrieben 233

a) Betriebe mit sehr geringem Frauenanteil 234

b) Betriebe mit durchschnittlichem Frauenanteil 239

c) Betriebe mit hohem Frauenanteil 241

3. Drei Ursachen für die niedrige Frauenquote 244

IV. Positive und negative Beschäftigungseffekte 251

1. Mehr Beschäftigung über Qualifizierungsmaßnahmen? 253

a) Sogwirkungen versus Erhaltungseffekte 257

b) Ausgangssituationen für Beschäftigungsimpulse 263

2. Varianten qualifizierungsinduzierter Beschäftigungsimpulse 268

a) Höhere Auslastung - verringerter Personalabbau 269

b) Beschäftigungssicherung über Fehlverwendung? 275

3. Weitere Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation 280

a) Qualifizierung als Instrument zur Bewältigung erforderlichen Personalabbaus 283

b) Negative Wirkungen über Verfestigung der Arbeitsmarktstrukturen 288

4. Qualifizierung im Kontext einer Politik zur Wiedererlangung der Vollbeschäftigung 295

V. Mögliche Entlastungseffekte für die Arbeitskräfte 301

1. Belastungen und Schwierigkeiten 301

2. Spielräume für eine Humanisierung der Qualifizierungsformen 304

3. Zusammenfassung 315

VI. Mitnahme und Fehlverwendung der Mittel 317

1. Definitionen und die Frage der Operationalisierung 317

2. Empirische Belege zur Fehlverwendung 325

a) Extreme Fehlverwendung - die Ausnahme 325

b) Weichere Formen der Fehlverwendung 327

3. Empirische Belege zur Mitnahme 332

a) Nicht nur die Ausnahme: Erheblicher Mitnahmegrad - geringe Zusatzeffekte 333

b) Normative Hintergründe und eine Sonderform der Mitnahme 338

4. Plädoyer für eine differenzierte Betrachtungsweise 348

Zusammenfassung der Ergebnisse und arbeitsmarktpolitische Schlußfolgerungen 355

Literaturverzeichnis 377

## Vorwort

Ende 1979 beauftragte der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung das Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V. München im Rahmen des Projektverbundes "Begleitforschung zum arbeitsmarktpolitischen Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen"[1] mit der wissenschaftlichen Untersuchung des Schwerpunkts 1 "Berufliche Qualifizierung". Zur Halbzeit der auf insgesamt drei Jahre angelegten Untersuchung wurde ein Zwischenbericht erstellt. In den hier vorgelegten Endbericht wurden wesentliche Teile des Zwischenberichts in überarbeiteter Form einbezogen.

Grundlage für die Durchführung der empirischen Arbeiten waren theoretische und analytische Konzeptionen, die im Rahmen des Teilprojekts C 4 "Arbeitsmarktstruktur und Arbeitsmarktbedingungen - Ansätze zu einer erweiterten Arbeitsmarkttheorie" (Sonderforschungsbereich 101 der Deutschen Forschungsgemeinschaft an der Universität München "Theoretische Grundlagen sozialwissenschaftlicher Berufs- und Arbeitskräfteforschung") erarbeitet wurden. Auf der Basis der Erfahrungen und Ergebnisse der vorgelegten Studie konnten dann umgekehrt wichtige Erweiterungen, Differenzierungen und Präzisierungen unseres konzeptuellen Instrumentariums vorgenommen werden.

Die Bearbeitung des Projekts am Institut erfolgte durch eine Forschergruppe. Die Vorarbeiten zu diesem Bericht sowie die gesamte Feld- und Auswertungsarbeit wurden außer von den Verfassern durch Christoph Nuber und - zeitweilig - Inge Asendorf durchgeführt. Prof. Dr. Burkart Lutz war als Mitglied der Institutsleitung an der Untersuchung beteiligt.

---

1) Dem Projektverbund gehören neben dem ISF Infratest Sozialforschung GmbH München, das Internationale Institut für Management und Verwaltung des Wissenschaftszentrums Berlin, das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik in Köln und das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut des DGB in Düsseldorf an.

Den zahlreichen Gesprächspartnern in den in die Untersuchung einbezogenen Betrieben und den von uns besuchten Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit gilt an dieser Stelle unser besonderer Dank. Ohne ihre Kooperationsbereitschaft und Unterstützung hätte das der vorgelegten Studie zugrundeliegende Material nicht erhoben werden können.

Zu danken ist auch Frau Lore Schultz-Wild, die mit den redaktionellen Abschlußarbeiten an diesem Bericht betraut war und den Kolleginnen, in deren Händen die technische Erstellung des Manuskripts lag.

München, im Januar 1983

INSTITUT FÜR SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FORSCHUNG E.V.

# Teil A: Das arbeitsmarktpolitische Programm der Bundesregierung für Problemregionen - Der Schwerpunkt 1

## Einleitung

Der vorliegende Untersuchungsbericht gliedert sich in zwei Hauptteile:

- Teil A setzt sich mit den Hintergründen sowie den engeren und weiteren Zielen des arbeitsmarktpolitischen Programms auseinander;

- Teil B, der empirische Untersuchungsabschnitt, analysiert Praxis und Wirkungen des Förderschwerpunkts 1 und gibt eine Einschätzung unter einer Vielzahl von Gesichtspunkten.

In Teil A versuchen wir eine Klärung und Interpretation von arbeitsmarktpolitischen Zielvorstellungen und Ausgangsprämissen, die im Sonderprogramm enthalten sind. Wir meinen damit nicht nur jene engeren, in den Programmrichtlinien ausdrücklich formulierten Intentionen, sondern auch darüber hinausgehende, weiterreichende Zielsetzungen und Aufgaben, die mit einem solchen Programm, wenn man es als Teil öffentlicher Arbeitsmarktpolitik versteht, ebenfalls angesprochen sind.

Kapitel I gibt Überblickinformationen zu den Zielperspektiven des Gesamtprogramms und über die Inanspruchnahme des Schwerpunkts 1 "Berufliche Qualifizierung". Die Basis bilden Daten aus den Erhebungen der Bundesanstalt für Arbeit (1981) und von Infratest Sozialforschung (1980).

In Kapitel II finden sich genauere Angaben über Anlage und Ablauf der Untersuchung (Betriebsauswahl, Vorgehen bei der Empirie usw.) und Informationen zu den in die Untersuchung einbezogenen Betrieben, den dort durchgeführten Maßnahmen und den einbezogenen Arbeitskräften.

Kapitel III begründet zunächst aus einer Analyse regionalpolitischer Probleme und Aufgabenstellungen die Notwendigkeit einer regional selektiven Qualifizierungspolitik; anschließend werden Prämissen und Intentionen des Schwerpunkts 1, nämlich Vorbeugung ge-

gen weitere Arbeitsmarktungleichgewichte bzw. Problemgruppenbildung, untersucht; schließlich wird im Hinblick auf das Ziel einer langfristigen Beeinflussung der Arbeitsmarktstruktur die These entwickelt, daß Qualifizierung im Betrieb - soweit sie die Möglichkeiten innerbetrieblichen beruflichen Aufstiegs und zwischenbetrieblichen Arbeitsplatzwechsels verbessert - sowohl zur Erhöhung der Anpassungsfähigkeit betriebsinterner Arbeitsmärkte wie der Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarkts insgesamt beitragen kann.

# I. Die Hintergründe

## 1. Zielperspektive des Gesamtprogramms

Das arbeitsmarktpolitische Programm der Bundesregierung wurde im Mai 1979 aufgelegt, die Durchführungsrichtlinien traten am 12. Juli in Kraft und die einjährige Antragsfrist begann am 1. August des Jahres. In das Programm einbezogen wurden die 23 Arbeitsamtsbezirke, in denen die Arbeitslosenquote im Durchschnitt des Jahres 1978 über 6 % lag. Im einzelnen waren das:

- in Nordrhein-Westfalen die Arbeitsamtsbezirke Bochum, Dortmund, Duisburg, Gelsenkirchen, Essen, Hamm, Oberhausen, Recklinghausen (also das gesamte Ruhrgebiet) und Aachen;

- in Niedersachen die Arbeitsämter Braunschweig, Uelzen, Emden, Leer und Wilhelmshaven;

- das gesamte Saarland mit den Arbeitsämtern Neunkirchen, Saarbrücken und Saarlouis

- und in Bayern die Arbeitsämter Schwandorf, Deggendorf, Passau, Weiden, Regensburg sowie Schweinfurt.

Erklärter Anlaß für die Planung und Durchführung des Sonderprogramms war es, daß, trotz damals insgesamt verbesserter konjunktureller Situation und steigendem Beschäftigungsstand, die Arbeitslosigkeit in den benannten Regionen im Gegensatz zur Gesamtentwicklung teils stagnierte, teils sogar noch anwuchs.

Das Programm setzte sich deshalb folgende Hauptzielrichtungen:

- regionale Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt abzubauen;

- betriebliche Anpassungsprozesse durch Qualifizierung von Arbeitskräften zu fördern;

- dabei die Beteiligung der Betriebsräte zu stärken;

- die Position von benachteiligten Gruppen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern

- und zum Ausbau von Einrichtungen der sozialen Dienste und der sozialen Infrastruktur beizutragen.

Im Rahmen des Programms wurden drei Schwerpunkte gebildet, in denen folgende Maßnahmen gefördert werden sollten:

(1) Berufliche Qualifizierung von Arbeitnehmern in Betrieben mit Anpassungs- und Umstellungsprozessen,

(2) Wiedereingliederung Ungelernter sowie längerfristig Arbeitsloser,

(3) Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zur Verbesserung der sozialen Dienste und der sozialen Infrastruktur.

Ursprünglich waren zur Finanzierung des Gesamtprogramms von der Bundesregierung 500 Mill. DM vorgesehen. Zu Beginn der Antragsfrist am 1. August 79 (sie sollte bis 31. Juli 1980 laufen) lagen aber bereits Anträge mit einem Volumen von 964 Mill. vor, was zur Folge hatte, daß beschlossen wurde, nur die bis zum 1. August vorliegenden Anträge zu berücksichtigen. Im Schwerpunkt 1 wurde eine gewisse Reduzierung des Antragsvolumens durch Verhandlungen von Vertretern des Arbeitsministeriums mit Großbetrieben erreicht,

die sich dazu bereit erklärten, ihre Mittelanforderungen zu reduzieren, gleichzeitig aber die vorgesehene Teilnehmerzahl beizubehalten und die Maßnahmen in der ursprünglich geplanten Weise durchzuführen.

Daß dann Anträge im Volumen von über 900 Millionen DM bewilligt werden konnten, ist darauf zurückzuführen, daß die Bundesanstalt für Arbeit eigene Mittel für die Finanzierung des Schwerpunkts 3 (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) zur Verfügung stellte. Der Löwenanteil der Fördermittel (jeweils ca. 400 Mill. DM) entfiel auf die Förderungsschwerpunkte 1 und 3.

Mit der Auflegung des Programms wurde auch die Durchführung einer wissenschaftlichen Begleitforschung beschlossen. Aufgabe des ISF im Rahmen dieser Begleitforschung war die Untersuchung des Schwerpunkts 1 "Berufliche Qualifizierung in Betrieben mit Anpassungs- und Umstellungsprozessen". Im einzelnen war vorgesehen:

- Für die Umschulung von Arbeitnehmern in Berufe mit anerkannten Ausbildungsabschlüssen werden 90 % der Lohnkosten für den gesamten Zeitraum übernommen (bei außerbetrieblichen Maßnahmen unter Aufrechterhaltung des Arbeitsverhältnisses 100 %);
- für die Fortbildung von Arbeitnehmern im Rahmen anerkannter Fortbildungsabschlüsse werden 90 % der Lohnkosten übernommen, höchstens jedoch bis zu einem Zeitraum von zwei Jahren;
- für Maßnahmen und Lehrgänge zur Qualifizierung für einen neuen Arbeitsplatz gemäß einem mit dem Betrieb festgelegten Plan werden bis zu einer Gesamtdauer von einem Jahr die auf Bildungsmaßnahmen entfallenden Lohnkosten in Höhe von 80 % übernommen.

(Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung 1979, S. 18 ff.)

Schon vor der Auflegung des Sonderprogramms hatte es insbesondere in den Jahren seit der Krise 1974 ff. verschiedene von der Bundesregierung finanzierte Maßnahmen mit arbeitsmarktpolitischer Zielsetzung gegeben. Auch wenn die beim Sonderprogramm eingesetzten Mittel, die angestrebten Ziele, wie auch der Förderungsumfang keineswegs völlig aus dem bisher üblichen Rahmen fielen, muß dem Sonderprogramm doch unter wesentlichen Aspekten eine durchaus innovative Orientierung zugesprochen werden. Dies gilt z.B. für

die stark regionalspezifische Ausrichtung des Programms insgesamt, für die sehr weitgefaßten Förderkonditionen und vor allem für das spezifische Verfahren der Mittelvergabe. Auch die innerhalb der einzelnen Förderungsschwerpunkte vorgesehenen Instrumente können teilweise als neuartig eingestuft werden. Dies trifft insbesondere für den Bereich der betrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen, der den Gegenstand des vorliegenden Berichts bildet, zu.

Hauptzielsetzung des Programmschwerpunkts "Berufliche Qualifizierungsmaßnahmen" war es, die im Zusammenhang mit betrieblichen Umstellungen und Anpassungen von den Programminitiatoren erwarteten "Rotationsprozesse" zu vermeiden:

"Die Arbeitsmarktpolitik muß einen Beitrag leisten, den in den letzten Jahren besonders ausgeprägten personalpolitischen "Mechanismus" betrieblicher Anpassungs- und Umstrukturierungsprozesse - "Freisetzung von nicht oder nicht ausreichend qualifizierten Arbeitnehmern und Einstellung von Arbeitssuchenden mit den gewünschten Qualifikationen" - (zu) durchbrechen " (Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung 1979, S. 12.).

Hintergrund dieser Zielsetzung waren die massiven Austauschprozesse auf dem Arbeitsmarkt, die zu einer beständigen Verschlechterung der Struktur der Arbeitslosigkeit beitrugen: Wenn die Betriebe aus dem Arbeitslosenbestand immer nur die jeweils bestqualifizierten und anpassungsfähigsten Arbeitskräfte rekrutieren und andererseits die in ihren Augen problematischsten Beschäftigten freisetzen, muß mit einem ständig steigenden Anteil von Arbeitslosen mit tatsächlichen oder zugeschriebenen Eigenschaften, die ihre Vermittelbarkeit beeinträchtigen, gerechnet werden. Damit verschlechtert sich die Voraussetzung zur Beseitigung der Unterbeschäftigung erheblich.

Mit Hilfe innerbetrieblicher Qualifizierungsmaßnahmen sollten die Betriebe nun in die Lage versetzt werden, Anpassungsprobleme intern zu bewältigen. Daher wurden die Bedingungen für die öffentliche Förderung solcher innerbetrieblichen Maßnahmen gegenüber der bisherigen Praxis erheblich verbessert:

Konnten nach den Maßgaben des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) "interessengebundene Maßnahmen" (als solche wurden innerbetriebliche Qualifizierungen durchweg angesehen) nur in ganz besonderen Fällen finanziert werden (nur bei drohendem Arbeitsplatzverlust für den betroffenen Arbeitnehmer), so wurden diese relativ strikten Förderungsvoraussetzungen jetzt fallengelassen. Bedingung der Förderung war nur noch, daß im Betrieb "Umstellungen, die wesentliche Auswirkungen auf die Tätigkeitsmerkmale der Belegschaft oder Teile der Belegschaft haben" (Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung 1979, S. 37), vorgenommen werden und "der Betrieb seine Qualifizierungsanstrengungen über das bisherige Maß ausweitet und die Qualifizierungsmaßnahmen sonst nicht oder nicht in demselben Umfang durchgeführt würden" (ebd.).

Als neuartig kann das Sonderprogramm auch unter dem Aspekt gelten, daß bei seiner Gestaltung insgesamt besonderes Gewicht auf die Beteiligung der Betriebsräte an den Maßnahmen gelegt wurde. Dabei ging es vor allem darum, sie aus ihrer eher passiven Rolle bei Anpassungsprozessen, die "im wesentlichen in der Mitbestimmung bei der Ausformung von Sozialplänen für die freigesetzten Arbeitnehmer" (ebd., S. 13) gesehen wurde, herauszuführen. Eine "aktive" Ergänzung sollte im Interesse von Arbeitnehmern wie Unternehmern darin liegen, im "Rahmen dieses Schwerpunktprogramms die Mitverantwortung der Betriebsräte (zu) stärken und die Kooperation mit den Unternehmensleitungen bei der Anwendung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente weiter (zu) entwickeln" (ebd.). Dies gilt insbesondere auch für die Maßnahmen im Schwerpunkt 1 "Betriebliche Qualifizierung", da hier das geltende Recht volle Mitbestimmung der Betriebs- und Personalräte vorsieht. Sichergestellt werden sollte die Beteiligung der Betriebsräte dadurch, daß jedem Antrag auf Fördermittel eine Stellungnahme des Betriebsrats beizufügen war.

## 2. Überblick über die Inanspruchnahme

Die Inanspruchnahme des Sonderprogramms auf der Basis statistischer Erhebungen bzw. Auswertungen verschiedenen Datenmaterials war im Rahmen der Begleitforschung Gegenstand eingehender Unter-

suchungen des WZB Berlin sowie des Infratest-Instituts. Für eine ausführliche Darstellung und erste Dateninterpretation verweisen wir daher auf die bereits vorgelegten Analysen und Tabellenmaterialien (Peters, Schmid 1981; Infratest 1980, Band 1 - 4A; Scharpf u.a. 1981; Bosch 1981). Die dort präsentierten Daten und erste Auswertungen bilden auch die Basis unseres knappen Überblicks darüber, auf welche Weise der Schwerpunkt 1 (Betriebliche Qualifizierungsmaßnahmen) im Rahmen der Programmförderung wahrgenommen wurde. Diese Übersicht hat die Funktion, einige Grundinformationen über quantitative Verteilungen zu geben. Aussagen oder Schlußfolgerungen darüber, ob und wieweit hierbei Programmziele erreicht oder verletzt wurden, werden daraus hier nicht abgeleitet. Einem solchen Zweck der Einschätzung und Problemanalyse dienen in unserer Untersuchung in erster Linie die qualitativen Fallstudien in Teil B.

a) Verteilung nach Maßnahmearten

Im Schwerpunkt 1 wurden drei Arten von Qualifizierungsmaßnahmen gefördert:

1. Umschulungsmaßnahmen in Berufe mit anerkanntem Ausbildungsabschluß für den gesamten Zeitraum der Bildungsmaßnahme mit 90 % Lohnkostenzuschuß;

2. Fortbildung in Berufe mit anerkanntem Abschluß für höchstens 24 Monate mit 90 % Lohnkostenzuschuß;

3. sonstige innerbetriebliche Qualifizierungsmaßnahmen für höchstens 12 Monate mit 80 % Lohnkostenzuschuß.

Bis März 1981 wurden Qualifizierungsmaßnahmen im Schwerpunkt 1 für insgesamt rund 30 000 Beschäftigte in den vom Programm erfaßten Arbeitsamtsbezirken bewilligt[1].

---

1) Die Zahlen über geförderte Teilnehmer und Betriebe beruhen auf unterschiedlichen Erhebungsständen. Die Zahl der Förderbetriebe läßt sich nur aus der Infratest-Erhebung (Stand: März 1980) entnehmen, während für die Teilnehmerzahlen laufend aktualisierte Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit vorlagen, die aber keine Betriebsangaben enthielten.

Tab. 1: Verteilung der Förderungsfälle im Schwerpunkt 1 nach Art der Qualifizierungsmaßnahmen (Stand: 10.3.1981)

| Art der Maßnahme | Förderungsfälle absolut | Förderungsfälle in Prozent |
|---|---|---|
| Gesamt | 30.601 | 100,0 |
| Umschulung | 1.069 | 3,5 |
| Fortbildung | 3.397 | 11,1 |
| "Sonstige Qualifizierung" | 26.135 | 85,4 |

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit.

Es zeigt sich eine deutliche Konzentration auf denjenigen Maßnahmetyp, der mit diesem Programm erstmals in öffentliche Förderung einbezogen wurde. Die ganz überragende Mehrheit der Förderfälle betrifft diese "Sonstigen Qualifizierungen", also eine Maßnahmeform der betriebsbezogenen Vermittlung von Qualifikationen, die nicht notwendig eine Formalisierung und einen arbeitsmarktgängigen anerkannten Abschluß beinhaltet und die - wenngleich in vielen Betrieben schon seit längerem fester Bestandteil der Weiterbildungspraxis (Sass u.a. 1974) -, wie erwähnt, bislang von der öffentlichen Förderung ausgenommen war. Dagegen wurden Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen, die zu überbetrieblich anerkannten Abschlüssen führen, für weniger als 15 % aller Teilnehmer im Schwerpunkt 1 durchgeführt.

Die Aufschlüsselung der Maßnahmenwahl nach der Betriebsgröße (Tabelle 2) zeigt für die Umschulungen keine kontinuierliche Verteilungslinie. Die absolut meisten Umschulungsmaßnahmen wurden von den Großbetrieben durchgeführt, bei denen sie allerdings einen vergleichsweise geringen Anteil an den gesamten Maßnahmeaktivitäten ausmachten. Dagegen zeigt sich ein relativ hoher Umschulungsanteil bei den Qualifizierungsaktivitäten der sehr kleinen Betriebe - wahrscheinlich überwiegend extern durchgeführt, wenn man von

Tab. 2: Maßnahmestruktur in Schwerpunkt 1 in Abhängigkeit von der Betriebsgrößenklasse (Stand: 10.3.1981)

| | Insgesamt | | Umschulung | | Fortbildung | | "Sonstige Qualifizierung" | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Bewilligte Förderfälle | 30601 | 100 % | 1069 | 3,5 % | 3397 | 11,1 % | 26135 | 85,4 % |
| davon in Betrieben unter 10 B. | 429 | 100 % | 31 | 7,2 % | 10 | 2,3 % | 388 | 90,4 % |
| 10 bis unter 100 Besch. | 4226 | 100 % | 145 | 3,4 % | 209 | 4,9 % | 3872 | 91,6 % |
| 100 bis unter 500 Besch. | 7071 | 100 % | 102 | 1,4 % | 424 | 6,0 % | 6545 | 92,6 % |
| 500 bis unter 1000 Besch. | 2110 | 100 % | 125 | 5,9 % | 199 | 9,4 % | 1786 | 84,6 % |
| über 1000 Besch. | 16765 | 100 % | 666 | 4,0 % | 2555 | 15,2 % | 13544 | 80,8 % |

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit.

den in der Regel geringen innerbetrieblichen Schulungskapazitäten in Kleinbetrieben ausgeht - und den Betrieben mit einer Beschäftigtenzahl zwischen 500 und 1000, die ebenfalls umschulungsintensiv in ihren Aktivitäten waren.

Bei den Fortbildungsmaßnahmen ergibt sich demgegenüber das Bild eines wachsenden Anteils dieser Maßnahmeart mit zunehmender Betriebsgröße. Hierbei dürften sowohl das Vorhandensein von internen Aus- und Weiterbildungskapazitäten als auch eine größere Routine und Erfahrung aufgrund der bisherigen Weiterbildungspraxis[1] in den größeren Betrieben eine Rolle gespielt haben.

Unsere Fallstudien wie auch Ergebnisse der Teilnehmererhebung im Rahmen der Infratest-Betriebserhebung zeigen, daß die Gruppe der

1) Vgl. dazu weiter unten in diesem Abschnitt zu den beteiligten Betrieben.

"Sonstigen Qualifizierungsmaßnahmen" ein ganzes Spektrum zum Teil heterogener Maßnahmetypen und -formen umfaßt (Infratest 1980, Band 4A; Bosch 1981).

In bezug auf die Dauer der "Sonstigen Qualifizierungen" überwiegen kürzere gegenüber längeren: Mehr als die Hälfte der Maßnahmen dauerte höchstens ein halbes Jahr (25 % bis zu 3 Monaten, 30 % bis zu 6 Monaten), 40 % hatten eine Laufzeit zwischen 7 und 12 Monaten, der Höchstzeit der Förderungsdauer (Infratest 1980, Band 4A, Tab. 3). Dabei sind es vor allem die Großbetriebe, die überdurchschnittlich häufig Kurzmaßnahmen bis zu 3 Monaten durchführten.

Die Qualifizierung, darauf verweisen die Angaben zum Lernort bei den "Sonstigen Qualifizierungsmaßnahmen", geschieht ganz überwiegend arbeitsplatzbezogen. Nach der Infratest-Teilnehmererhebung wurden 89 % der "Sonstigen Qualifizierungsmaßnahmen" am Arbeitsplatz durchgeführt, in 5 % der Fälle war der Arbeitsplatz nur ergänzender Lernort, und in 6 % der Fälle wurde die Qualifizierung gar nicht am Arbeitsplatz vorgenommen (Infratest 1980, Band 4A, S. 15).

Arbeitsmarktpolitisch bedeutsam ist die Frage nach einer Zertifizierung dieser betriebsbezogenen Maßnahmen. Hier zeigt sich, daß in der Mehrzahl der Fälle - dies gilt insbesondere für Kurzmaßnahmen bis zu drei Monaten - die Beschäftigten überhaupt kein Zertifikat nach Abschluß der Maßnahme erhielten; 35 % erhielten ein Zeugnis durch den Betrieb und nur 7 % ein Zertifikat durch eine überbetriebliche Stelle (Infratest 1980, Band 4A, S. 17).

b) Verteilung nach Betrieben

Wie sieht nun die Wahrnehmung des Programmschwerpunkts 1 in bezug auf die beteiligten Betriebe aus?[1)]

---

1) Hier und bei den folgenden Tabellen gilt: 100 % = Gesamtheit der von Infratest im März 1980 erfaßten Betriebe, nicht Gesamtheit aller geförderten Maßnahmen bzw. Teilnehmer nach den Unterlagen der Bundesanstalt für Arbeit von 1981. Vgl. auch Kapitel II.,2.

Tab. 3: Beteiligte Betriebe in Schwerpunkt 1 nach der Betriebsgröße

| | Betriebe mit geförderten Qualifizierungsmaßnahmen | | Teilnehmer an geförderten Qualifizierungsmaßnahmen | |
|---|---|---|---|---|
| | absolut | in % | absolut | in % |
| Gesamt | 1054 | 100 | 21080 | 100 |
| Betriebe mit unter 10 Besch. | 164 | 16 | 328 | 2 |
| Betriebe mit 10 bis unter 100 Besch. | 477 | 45 | 2862 | 13 |
| Betriebe mit 100 bis unter 1000 Besch. | 311 | 30 | 6531 | 31 |
| Betriebe mit 1000 und mehr Besch. | 102 | 10 | 11628 | 55 |

Die Summe der einzelnen Prozentwerte ergibt aufgrund von Rundungen nicht immer 100 %.

Quelle: Infratest 1980, Band 2, S. 3

Wie aus Tabelle 3 hervorgeht, konzentriert sich die Inanspruchnahme der Förderung eindeutig auf die Großbetriebe, die - wenngleich sie nur 10 % aller vom Programm geförderten Betriebe stellen - über die Hälfte der Maßnahmefälle auf sich vereinigten.

Die Beteiligung der Betriebe nach der Branchenstruktur zeigt eine deutliche Konzentration auf das Verarbeitende Gewerbe, auf das mehr als die Hälfte der geförderten Betriebe und 82 % der Maßnahmenteilnehmer entfielen.

Der Energie- und Bergbausektor ist insgesamt am schwächsten beteiligt, jedoch relativiert sich dieses Bild, wenn man in Rechnung stellt, daß es sich in den Förderregionen zwar um wenige, allerdings sehr große Betriebe handelte, die jeweils eine hohe Anzahl von Fördermaßnahmen durchführten.

Tab. 4: Beteiligte Betriebe in Schwerpunkt 1 nach der Branchenstruktur

| | Betriebe mit geförderten Qualifizierungsmaßnahmen | | Teilnehmer an geförderten Qualifizierungsmaßnahmen | |
|---|---|---|---|---|
| | absolut | in % | absolut | in % |
| Gesamt | 1054 | 100 | 21080 | 100 |
| Betriebe im Energie-/Bergbausektor | 19 | 2 | 855 | 4 |
| Verarbeitenden Gewerbe | 599 | 57 | 17371 | 82 |
| Baugewerbe | 194 | 18 | 1746 | 8 |
| Handel/Dienstleistungsgewerbe | 229 | 22 | 1603 | 8 |

Die Summe der einzelnen Prozentwerte ergibt aufgrund von Rundungen nicht immer 100 %

Quelle: Infratest 1980, Band 2, S. 6

So liegt denn auch mit durchschnittlich 45 Teilnehmern pro Betrieb der Bereich Energie/Bergbau an der Spitze, gefolgt vom Verarbeitenden Gewerbe mit durchschnittlich 29 Teilnehmern an Qualifizierungsmaßnahmen pro Betrieb, worin sich die Konzentration von Großbetrieben in diesen Bereichen widerspiegelt. In den Bereichen Handel/Dienstleistungen sowie Baugewerbe, in welchen kleinere Betriebe dominieren, liegt die durchschnittliche Zahl der Teilnehmer an Qualifizierungsmaßnahmen pro Betrieb mit 7 bzw. 9 dagegen weit niedriger (Infratest 1980, Band 2, S. 6).

Unterschiede zwischen den verschiedenen Wirtschaftsbereichen zeigen sich auch hinsichtlich der Art der durchgeführten Maßnahmen: Während in den Wirtschaftsbereichen Verarbeitendes Gewerbe, Baugewerbe sowie Handel/Dienstleistungen die "Sonstigen Qualifizierungsmaßnahmen" jeweils deutlich dominierten, kam im Bereich Energie/Bergbau, welcher allerdings nur mit 19 (vorwiegend großen)

Betrieben vertreten war, den Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen größere Bedeutung zu (Infratest 1980, Band 2, S. 6).

Innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes läßt sich eine stärkere Konzentration von Programmbetrieben vor allem im Maschinen-/Stahlbau (mit 18 % aller insgesamt beteiligten Betriebe) sowie in der Holz- und Papierindustrie (9 % aller Betriebe) und im Bereich der Elektrotechnik/Feinmechanik/Optik (8 % aller Betriebe) feststellen (Infratest 1980, Band 2, Tab. 16). Bezogen auf die Teilnehmerzahl ist es dagegen die Eisen-/Metallerzeugung, die mit 32 % aller Förderfälle den weitaus größten Anteil an Maßnahmen im Verarbeitenden Gewerbe auf sich vereinigt, gefolgt vom Maschinenbau mit 20 % der Qualifizierungsfälle (Infratest 1980, Band 3, Tab. 3). Eine Erklärung für dieses Ergebnis könnte sein, daß es sich hier zum einen um Branchen mit überdurchschnittlichem Produktivitätszuwachs handelte, die einen aufgestauten Umstrukturierungs- und Qualifizierungsbedarf hatten; zum anderen um Bereiche, in denen sich Engpässe an Fachkräften auf dem externen Arbeitsmarkt herausgebildet hatten. Darauf verweist die WZB-Analyse zur Inanspruchnahme von Schwerpunkt 1: Dort wird festgestellt, daß die Nutzung nach Arbeitsamtsbezirken um so höher ist, je größer in der Region der Anteil der Beschäftigten in Sektoren mit tendenziell steigender Arbeitsproduktivität liegt; und weiterhin, daß Fachkräftemangel auf dem externen Arbeitsmarkt (Indikator: hoher Anteil an offenen Stellen mit Bedarf an qualifiziertem Personal) ebenfalls eine höhere Inanspruchnahme von Schwerpunkt 1 induziert (Peters, Schmid 1981, S. 107).

Auch erweist sich die bisherige Erfahrung bzw. Vertrautheit von Betrieben mit der Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen als ein Faktor von gewisser Bedeutung für die Inanspruchnahme des Schwerpunkts "Qualifizierung" überhaupt, wie für die Wahl der Maßnahmeart. Darauf weisen Ergebnisse der Infratest-Betriebserhebungen (vgl. nachfolgende Tab. 5) wie auch der Wirkungsanalyse des WZB hin.

Tab. 5: Betriebe in Schwerpunkt 1 nach Betriebsgröße und bisheriger Inanspruchnahme von AFG-Leistungen (in %)

| | Gesamt | Größenklasse von ... bis ... Besch. 1 - 9 | 10 - 99 | 100 - 999 | 1000 u.m. |
|---|---|---|---|---|---|
| Anteil der Betriebe, die mind. eine der AFG-Leistungen+ erhalten haben | 68 | 43 | 65 | 81 | 84 |

+Eingliederungsbeihilfe, Einarbeitungszuschüsse, Förderung von Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen in den letzten 3 Jahren

Quelle: Infratest 1980, Band 4

Daß frühere Erfahrungen mit der Nutzung von AFG-Fördermitteln die Inanspruchnahme des Schwerpunkts 1 beeinflußt haben, bestätigt auch die WZB-Untersuchung zur Programmnutzung in den beteiligten Arbeitsamtsbezirken; dabei wird ein positiver Zusammenhang festgestellt zwischen der bisherigen Vergabe von AFG-Leistungen im Arbeitsamt (Zahl der Eintritte in Einarbeitung, Fortbildung und Umschulung, bezogen auf die jeweilige Arbeitslosenzahl) und der Wahrnehmung der Schwerpunkt 1-Förderung (Peters, Schmid 1981, S. 108). Wie Befunde der Infratest-Betriebserhebungen zeigen, besteht ein deutlicher Zusammenhang zwischen Programmnutzung und bisherigen Qualifizierungsaktivitäten der Betriebe (über AFG-Leistungen hinaus).

Annähernd zwei Drittel (64 %) der erfaßten Betriebe gaben an, abgesehen vom Sonderprogramm in den vergangenen Jahren (bis Mitte 1979) Qualifizierungsmaßnahmen für Beschäftigte neben der beruflichen Erstausbildung durchgeführt zu haben. Darunter waren sämtliche Betriebe des Energie/Bergbau-Sektors und annähernd alle Großbetriebe (1000 u.m. Beschäftigte) (Infratest 1980, Band 4, S. 38).

Auch die Wahl der Maßnahmeart wird von dem bisherigen Verhalten der Betriebe beeinflußt. Deutlich wurde eine Kontinuität zwischen

der bislang praktizierten spezifischen Qualifizierungspolitik und der Art der Maßnahmen,die die Betriebe über das Sonderprogramm durchführten.

So lauteten die Befunde der Betriebserhebung: "Betriebe, die bereits früher Fortbildungs- und/oder Umschulungsmaßnahmen durchgeführt haben, führen diese Maßnahmen auch im Rahmen des Sonderprogramms sehr viel häufiger durch als Betriebe, die früher nur andere (sonstige Lehrgänge und Kurse, planmäßige Qualifizierung am Arbeitsplatz) oder gar keine Qualifizierungsmaßnahmen durchgeführt haben. Überdurchschnittlich häufig führen Betriebe mit vorherigen Fortbildungs- und Umschulungserfahrungen auch Maßnahme-Kombinationen (Umschulung und/oder Fortbildung in Kombination mit sonstiger Qualifizierung) im Rahmen des Sonderprogramms durch. Betriebe, die vor Inkrafttreten des Sonderprogramms andere Qualifizierungsmaßnahmen (Lehrgänge/Kurse; planmäßige Qualifizierung am Arbeitsplatz), nicht aber Fortbildung und Umschulung praktiziert haben, führen hingegen nur seltener geförderte Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen durch.

Umgekehrt verfügen Betriebe mit geförderten Umschulungs- und/oder Fortbildungsmaßnahmen aus Schwerpunkt 1 des Sonderprogramms überdurchschnittlich häufig bereits über vorgängige Erfahrungen mit solchen beruflichen Bildungsmaßnahmen. Betriebe, die sonstige Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen des Sonderprogramms durchführen, verfügen demgegenüber häufiger über Erfahrungen mit planmäßiger Qualifizierung am Arbeitsplatz" (Infratest 1980, Band 4, S. 38 f).

c) <u>Teilnehmerstruktur</u>

Die Untersuchungsbefunde zum Teilnehmerkreis bei den Fördermaßnahmen sind insbesondere unter folgenden Aspekten bedeutsam:

- Arbeitsmarktpolitisch wünschenswert wäre eine Ausweitung des Gefördertenkreises über diejenigen Gruppen hinaus (und das waren die schon qualifizierten, vor allem gelernte Arbeitskräfte), die bislang bei der Durchführung von Weiterbildungsmaßnahmen - seien es betriebliche oder AFG-Aktivitäten - bevorzugt waren.

- Im Sinne der Zielsetzung wäre weiter eine besondere Förderung jener Problemgruppen des Arbeitsmarktes, deren Risiko besonders hoch ist, arbeitslos zu werden bzw. schwer Wiederbeschäftigung zu finden, also beispielsweise von Frauen, ausländischen und älteren Arbeitskräften.

- Zu den Beschäftigtengruppen, die sowohl bei der betrieblichen Weiterbildung bislang vernachlässigt als auch von der AFG-Förderung noch nicht in wünschenswertem Maße erreicht wurden, gehören insbesondere Un- und Angelernte.

Sind durch das Sonderprogramm diese Gruppen erstmals stärker einbezogen worden? Diese Frage läßt sich nicht für die Gesamtheit der Teilnehmer bzw. alle Maßnahmearten beantworten. Aussagen über den Teilnehmerstatus liegen nur für die Förderungsfälle der "Sonstigen Qualifizierung" vor. Die folgenden Tabellen lassen sich trotz ihrer begrenzten Aussagefähigkeit[1)] doch als näherungsweiser Indikator für das Ausmaß der Einbeziehung dieser Zielgruppen nehmen.

Tab. 6: Beschäftigte in Programmbetrieben nach ihrem Anteil an der Belegschaft und an Maßnahmen der "Sonstigen Qualifizierung" in Schwerpunkt 1

| Stellung im Betrieb (vor Beginn d. Maßnahme) | Geförderte Betriebe | | darunter Großbetriebe | |
|---|---|---|---|---|
| | Belegschaft[+)] | Teilnehmer | Belegschaft | Teilnehmer |
| Lohnempfänger | | | | |
| - Facharbeiter | 32 % | 31 % | 29 % | 35 % |
| - Angelernte | 19 % | 28 % | 27 % | 27 % |
| - Ungelernte | 12 % | 23 % | 14 % | 23 % |
| - Auszubildende | 6 % | 0 % | 4 % | 0 % |
| Gehaltsempfänger | | | | |
| - AT-Angestellte | 4 % | 1 % | 3 % | 1 % |
| - Kaufm- Angestellte | 16 % | 10 % | 11 % | 8 % |
| - Techn. Angestellte | 8 % | 6 % | 10 % | 6 % |
| - Auszubildende | 3 % | 0 % | 1 % | 0 % |
| | 100 % | 99 % | 99 % | 100 % |

[+)] Durchschnittswerte auf die Betriebe bezogen, also nicht beschäftigtenproportional gewichtet. Die Werte sind daher mit denen der Teilnehmererhebung nur bedingt vergleichbar. Bei Beschränkung des Vergleichs auf die Großbetriebe ist diese methodische Schwierigkeit von geringerer Bedeutung.

Quelle: Infratest 1980, Band 4A, S. 13

1) Vgl. dazu Fußnote[+)] in Tabelle 6.

Die Un- und Angelernten sind in relativ hohem Ausmaß in die "Sonstigen Qualifizierungsmaßnahmen" einbezogen, sie stellen rund die Hälfte der Teilnehmerschaft. Dies kann als ein Indiz dafür genommen werden, daß mit der Einbeziehung dieses Maßnahmetyps in das Programm erstmals auch solche bislang kaum erfaßten Gruppen stärker von der öffentlichen Qualifizierungsförderung erreicht wurden.

Mit der Frage, wieweit Problemgruppen des Arbeitsmarkts bevorzugt in die Fördermaßnahmen zur Qualifizierung einbezogen wurden, hat sich das WZB in seiner Wirkungsanalyse des Programms eingehend befaßt (Peters, Schmid 1981, Kap. 5.2). Die Autoren kommen dabei zu dem Ergebnis, daß zwei Gruppen mit hohem Arbeitsmarktrisiko - Frauen und ältere Arbeitnehmer über 45 Jahre - bei der Teilhabe an Qualifizierungsmaßnahmen des Sonderprogramms eindeutig unterrepräsentiert waren.

Tab. 7: Beteiligung verschiedener Arbeitskräftegruppen am Schwerpunkt 1 (SP1) im Hinblick auf

| | %-Anteil an Arbeitslosen (Mai 79(80)) (1) | %-Anteil an Beschäftigten (Juni 1979) (2) | %-Anteil an Belegschaft. d.Prog.Betr. (3) | %-Anteil an Förderfälle in SP1 (4) |
|---|---|---|---|---|
| Frauen | | | | |
| Programm-reg. | 50,3 | 34,0 | 26,0 | 13,1 |
| Bundesgeb. | 55,5 | 38,2 | | |
| über 45-jährige | | | | |
| Programm-reg. | 33,4 +) | 36,0 | 23,0 | 18,0 |
| Bundesgeb. | 32,4 | 29,6 | | |
| Ausländer | | | | |
| Programm-reg. | 9,5 +) | 6,2 | 6,0 | 7,6 |
| Bundesgeb. | 13,5 | 9,4 | | |

+) Mai 1980

Quelle: Eigene Berechnungen nach Peters, Schmid 1981, Tab. 5.3; 5 - 24; 5 - 19; Infratest 1980, Band 4

Dabei wurde gerade der Einbeziehung von Frauen in Qualifizierungsmaßnahmen bei der Programmkonzeption ein besonderes Gewicht beigemessen: Sie werden sowohl in der Präambel als auch in den Förderkriterien explizit hervorgehoben; Qualifizierungszuschüsse wurden auch dann geleistet, "wenn Frauen für Tätigkeiten qualifiziert werden, die üblicherweise von Männern ausgeübt werden" (Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung 1979, S. 37). Tatsächlich betrug der Anteil der Frauen an den Geförderten im Frühjahr 1980 nur annähernd ein Drittel ihres Anteils an den Beschäftigten (vgl. Tab. 7). Im Zuge der Wiedereröffnung des Bewilligungsverfahrens mit dem speziellen Ziel, Qualifizierungsmaßnahmen für weibliche Beschäftigte verstärkt zu fördern, konnte der Frauenanteil an den Teilnehmern bis Jahresende 1980 auf 18,5 % gesteigert werden (Scharpf u.a. 1981, S. 197). Frauen waren im Rahmen der Programmförderung allerdings auch im Vergleich zur AFG-Förderung unterrepräsentiert. Dort stellten sie bei den Neueintritten in berufliche Bildungsmaßnahmen 1979 immerhin 31,5 % der Teilnehmer (ANBA 1980).

Ein anderer Aspekt möglicher Benachteiligung zeigt sich, wenn man nach den verschiedenen Maßnahmetypen in Schwerpunkt 1 differenziert: Bei den Qualifizierungsformen mit anerkanntem Abschluß sind Frauen deutlich geringer repräsentiert als bei den "Sonstigen Qualifizierungen" (vgl. Tab. 8). Allerdings muß dabei auch in Rechnung gestellt werden, daß über diese Maßnahmeart erstmals überhaupt die (bislang besonders benachteiligte) Gruppe der un- und angelernten Frauen stärker in die Qualifizierungsförderung einbezogen worden sein dürfte (vgl. auch Teil B, III.).

Tab. 8: Anteil verschiedener Arbeitskräftegruppen an Umschulung, Fortbildung und "Sonstiger Qualifizierung" in Schwerpunkt 1

| | Teilnehmer in % bei: Umschulung | Fortbildung | Sonst. Qualifiz. | insges. |
|---|---|---|---|---|
| Frauen | 9,0 | 3,4 | 17,5 | 13,2 |
| über 45-jährige | 6,2 | 12,2 | 19,3 | 17,9 |
| Ausländer | 3,5 | 6,3 | 8,5 | 7,4 |

Quelle: Infratest 1980, Band 3

Ähnlich - allerdings weniger stark - zeigt sich auch bei den <u>älteren Arbeitnehmern</u> eine Doppelbenachteiligung: Sie wurden nicht allein in unterdurchschnittlichem Ausmaß von der Förderung im Schwerpunkt 1 insgesamt erreicht (vgl. Tab. 7)[1], sondern darüber hinaus hatten sie auch an den anspruchsvollen Maßnahmearten mit arbeitsmarktgängigem Abschluß weit geringer teil als am Typ der betriebs- bzw. arbeitsplatzbezogenen "Sonstigen Qualifizierung".

Im Gegensatz zu Frauen und Älteren zeigen die Daten für die <u>ausländischen Arbeitskräfte</u> - ebenfalls eine Gruppe mit hohem Arbeitsmarktrisiko - keine unterdurchschnittliche Einbeziehung: ihr Anteil an den Geförderten im Schwerpunkt 1 liegt sogar über den Beschäftigtenanteilen in der Programmregion bzw. den Programmbetrieben. Allerdings läßt sich nicht sagen, inwieweit dieses Ergebnis aufgrund einer Gleichverteilung in der Programmregion zustande kam oder dadurch, daß einige (wenige) Betriebsfälle mit besonders umfangreicher Ausländerförderung auf die Mittelwerte durchschlugen. In bezug auf die Maßnahmearten zeigt sich auch hier eine Konzentration auf "Sonstige Qualifizierungsmaßnahmen". An Umschulung und Fortbildung waren sie - so die Infratest-Erhebung (Infratest 1980, Band 3, S. 9) - in deutlich geringerem Maße beteiligt als deutsche Arbeitskräfte.

d) <u>Regionale Verteilung</u>

Bei der Nutzung des Schwerpunkts 1 zeigen sich beachtliche regionale Unterschiede. Wie Tabelle 9 verdeutlicht, unterscheiden sich die quantitativ besonders erfolgreichen Bezirke von den weniger erfolgreichen etwa um das Zehnfache in der Zahl der Förderfälle, bezogen auf die Beschäftigtenzahl. Überproportional schnitten vor allem die drei saarländischen Bezirke ab; eine niedrige Inanspruchnahme haben mit Ausnahme von Wilhelmshaven vor al-

---

1) Das gilt insbesondere für die Gruppe der Arbeitnehmer ab 55 Jahre, die laut Infratest-Teilnehmererhebung erheblich seltener an den Maßnahmen beteiligt waren als ihrem Beschäftigungsanteil entspräche (Infratest 1980, Band 4A, S. 10).

lem die niedersächsischen Bezirke (Scharpf u.a. 1981, S. 70). Die Inanspruchnahme durch die nordrhein-westfälischen und bayerischen Bezirke liegt insgesamt gesehen im Durchschnitt aller Bezirke.

Tab. 9: Inanspruchnahme der Förderung in Schwerpunkt 1 nach Regionen

| Region | Förderfälle pro 1000 Beschäft.[1] je AA-Bezirk (Stand: 25.12.80) | Anteil der Geförderten in Großbetrieben | durchschnittl. Zahl der Geförderten je Betrieb | in Großbetr. |
|---|---|---|---|---|
| Niedersachsen | 5,87 | 46,9 % | 19,4 | 174 |
| Nordrhein-Westfalen | 10,91 | 57,9 % | 22,6 | 771 |
| Saarland | 19,13 | 60,7 % | 41,5 | 1024 |
| Bayern | 10,70 | 41,4 % | 12,7 | 291 |
| Durchschnitt | 11,16 | 54,6 % | 21,4 | 549 |

Quelle: Scharpf u.a. 1982, Tab. 4; 12

Die starke Programmnutzung im Saarland und in Nordrhein-Westfalen dürfte sich zum einen aus der großbetrieblichen Struktur erklären lassen. In beiden Programmregionen lag die Zahl der Teilnehmer in Großbetrieben wesentlich höher als in den bayerischen und niedersächsischen Bezirken, und der Anteil der Förderfälle in Großbetrieben war ebenfalls wesentlich höher als der entsprechende Anteil in Niedersachsen und in Bayern.

Die Untersuchung des WZB zur Programmimplementation weist zum andern darauf hin, daß in vielen Arbeitsamtsbezirken großbetriebliche Strukturen mit einem hohen Beschäftigtenanteil in der Eisen- und Metallindustrie koinzidierten; vor allem in den traditionellen Stahlgebieten an Saar und Ruhr.

1) Nicht enthalten sind darin die Beschäftigten in den Gebietskörperschaften und in Organisationen ohne Erwerbscharakter, da Schwerpunkt 1 auf Unternehmen mit Erwerbscharakter zielte.

"Die hohe Inanspruchnahme in diesen Bezirken läßt sich also zum großen Teil aus dem Zusammentreffen dieser beiden Faktoren erklären. Die relativ niedrige Inanspruchnahme in Niedersachsen, trotz eines ebenso hohen Beschäftigtenanteils in Großbetrieben wie im Saarland und in Nordrhein-Westfalen, läßt sich auch damit erklären, daß hier die Eisen- und Metallindustrie nicht entsprechend vertreten ist" (Scharpf u.a. 1981, S. 168).

Die Inanspruchnahme in den bayerischen Arbeitsamtsbezirken - die insgesamt einen sehr niedrigen Beschäftigungsanteil in Großbetrieben haben - dürfte in erster Linie auf intensive Akquisitionsbemühungen der Arbeitsämter in mehreren Bezirken bei einer großen Zahl kleiner und mittlerer Betriebe zurückzuführen sein; darauf verweisen auch die Befunde des WZB-Berichts zur Implementation des Sonderprogramms. Danach waren in den bayerischen Bezirken mehr Kleinbetriebe (bis unter 100 Beschäftigte) als in den anderen Regionen am Schwerpunkt 1 beteiligt, und auch der Anteil der Maßnahmefälle in Kleinbetrieben ist hier am höchsten (Scharpf u.a. 1981, S. 171 ff). Demgegenüber war die Beteiligung von Kleinbetrieben in Niedersachsen geringer als in den anderen Regionen: Während in Bayern pro Amtsbezirk im Durchschnitt 37 Kleinbetriebe an der Förderung in Schwerpunkt 1 teilnahmen, in Nordrhein-Westfalen 33,5 und im Saarland 21,3, waren es in Niedersachsen nur 9,2. Hier konnte die fehlende Teilnahme von (wenigen) Schwerpunktbetrieben mit jeweils vielen Förderfällen wohl auch nicht durch entsprechend starke Beteiligung vieler Klein- und Mittelbetriebe ausgeglichen werden.

Insgesamt zeigt das quantitative Bild der Nutzung von Fördermaßnahmen in Schwerpunkt 1 deutliche Konzentrationen bzw. Ungleichverteilungen. Das erweist sich nicht nur in bezug auf die Maßnahmeart (Konzentration zugunsten der betriebsbezogenen "Sonstigen Qualifizierung", zuungunsten der traditionellen Fortbildung und Umschulung), sondern auch in bezug auf die beteiligten Betriebe (vor allem in der Konzentration auf Großbetriebe zuungunsten von Klein- und Mittelbetrieben), in bezug auf die Teilnehmerstruktur und auch hinsichtlich der regionalen Verteilung der Inanspruchnahme.

## II. Die empirische Basis des Berichts

Der folgende Abschnitt gibt kurze Erläuterungen zum gewählten Fallstudienverfahren, einen Überblick über die zurückliegenden empirischen Aktivitäten und einige Informationen über die im Rahmen der ISF-Feldphase erfaßten Betriebe, die geförderten Maßnahmen und die darin einbezogenen Teilnehmer. Dies sind die Ausgangsdaten, die die Basis für die inhaltlichen Kapitel bildeten. Soweit sinnvoll und an dieser Stelle möglich, wurde auch der Bezug zu den jeweiligen Grundgesamtheiten[1)] hergestellt.

### 1. Verfahren und Betriebsauswahl

Die Untersuchung des Programmschwerpunkts 1 hatte sich mit komplexen Sachverhalten zu befassen, denen mit einer standardisierten (Breiten-)Erfassung des bloßen betrieblichen Maßnahmespektrums kaum näher zu kommen ist.

Aus der Perspektive des Forschungsprojekts hatte es darum zu gehen, die Maßnahmen in einem breiteren Zusammenhang zu sehen und zu erfassen. Zum einen interessierte, welche Impulse von einem Außenanreiz zur Qualifizierungsförderung auf die betriebliche Beschäftigungspolitik ausgehen; zum andern war umgekehrt zu fragen, wie Durchführungsformen, vermittelte Inhalte usw. durch die Vorgaben der betrieblichen Beschäftigungspolitik beeinflußt werden. Aussagen über die Maßnahmen waren also nur auf dem Hintergrund einer näheren Kenntnis der betrieblichen Beschäftigungspolitik bzw. der Bedingungen und Problemlagen zu treffen, zu deren Lösung die Betriebe Qualifizierungsaktivitäten durchführen.

Die Behandlung solcher Zusammenhänge erforderte genaue Informationen über die betrieblichen Strukturbedingungen, die maßgeblich darüber bestimmen, wie solche Impulse von den Betrieben aufgenommen, transformiert und schließlich zu qualifizierungs- und arbeitsmarktpolitischen Wirkungen werden.

---

1) Die entsprechenden Zahlen stammen aus den verschiedenen Veröffentlichungen der Bundesanstalt für Arbeit 1979 - 1981 und den Ergebnisberichten von Infratest 1980, Bd. 1 - 4.

Ein konstruiertes Beispiel mag diese Überlegungen verdeutlichen. Bei sich unterscheidenden Rahmenbedingungen wird eine von Inhalt und Durchführungsform sehr ähnliche Qualifizierungsmaßnahme unterschiedliche Konsequenzen haben.

Funktion und Wirkung sind in einem expandierenden Unternehmen mit starker Marktstellung anders einzuschätzen als in einem Betrieb, der aus einer von einer Strukturkrise betroffenen Branche kommt und stark rückläufigen Personalbedarf hat. In ersterem Fall kann die Maßnahme etwa der Schließung einer Qualifizierungslücke dienen, die eine mögliche Expansion behindert und damit Neueinstellungen sowie entsprechende Sogeffekte auf dem Arbeitsmarkt auslösen. Im anderen Fall dagegen kann sie unter besonders günstigen Randbedingungen die Funktion haben, Arbeitskräfte mit einer marktgängigen Qualifikation zu versehen, um ihnen so den zwischenbetrieblichen freiwilligen Arbeitsplatzwechsel nahezulegen, statt sie per (teurem) Sozialplan abbauen zu müssen.

Dies sprach für die Konzentration auf stärker qualitative Verfahren, also Durchführung von Betriebsfallstudien in einer begrenzten Zahl von Unternehmen (mit Erhebung der Informationen vor Ort in direktem Kontakt mit den Betroffenen, Konzentration auf einzelne als relevant ausweisbare Fragestellungen sowie Analyse konstitutiver Rahmenbedingungen).

Ein derartiges Verfahren ist als recht aufwendig anzusehen. Daraus folgt unmittelbar, daß - bei gegebenen knappen Ressourcen - eine quantitative Einschränkung erfolgen mußte, d.h. nur eine relativ kleine Zahl von Betrieben erfaßt werden konnte. Für diese Untersuchung wurde dabei ein Weg eingeschlagen, der einerseits den qualitativen Charakter unserer Untersuchung durchzuhalten ermöglichte, andererseits aber eine größere Zahl von Betrieben bei z.T. unterschiedlicher Fallstudiendauer und -intensität einbezog.

Mit dem Einsatz qualitativer Instrumente in der Sozialforschung ist zugleich immer die Frage der quantitativen Bedeutsamkeit der Ergebnisse, der Repräsentativität für die zugrunde liegende Gesamtheit, aufgeworfen. Nun kann mit einigem Recht davon ausgegangen werden, daß ein qualitatives Vorgehen wie das hier ausgewählte zwar nicht unmittelbar Aussagen über die quantitative Bedeutung vorgefundener Konstellationen ermöglicht und es nicht erlaubt,

Verteilungen aufzustellen. Gleichwohl können die Ergebnisse durchaus auch Anspruch auf Relevanz über die unmittelbar untersuchten Betriebe und die dort insgesamt erfaßten bzw. die im Rahmen des Programms geförderten Arbeitskräfte hinaus beanspruchen. Soweit es gelingt, die betrieblichen und überbetrieblichen Bedingungskonstellationen, die zu bestimmten Resultaten von Qualifizierungsmaßnahmen im Betrieb und überbetrieblichen Wirkungen (z.B. auf dem Arbeitsmarkt) geführt haben, rekonstruierbar zu machen, können sie mit entsprechenden Relativierungen auch auf vergleichbare Situationen anderswo bezogen werden (vgl. dazu Altmann u.a. 1980, Bd. I, S. 31 ff und Bd. IV, S. 1051 ff).

Insgesamt gehen wir vor allem auch nach den Erfahrungen vergangener Studien davon aus, daß das gewählte Verfahren unter den gegebenen Bedingungen einen akzeptablen Kompromiß zwischen der wünschenswerten Breite der einbezogenen betrieblichen Situationen und den dort stattfindenden Maßnahmen auf der einen Seite und der angesichts der Komplexität der vorgefundenen Zusammenhänge erforderlichen analytischen Tiefe andererseits darstellt.

Bereits vor Beginn der empirischen Arbeiten am Projekt zeigte sich, daß vom geplanten Vorgehen bei der Auswahl der Betriebe abgewichen werden mußte[1]. Das ergab sich zum einen daraus, daß eine von allen an der Begleitforschung beteiligten Institutionen geplante gemeinsame Vorphase, bei der in sämtlichen einbezogenen Arbeitsamtsbezirken quer über die Schwerpunkte des Programms hinweg durch Wissenschaftlerteams aus dem Forschungsverbund Basisinformationen (u.a. über die am Programm beteiligten Betriebe) beschafft werden sollten, nicht durchgeführt werden konnte. Zum anderen fand auch die Breitenerhebung zum Schwerpunkt 1 (Betriebliche Qualifizierungsmaßnahmen), bei der ausführlicher Strukturdaten über Maßnahmebetriebe erhoben wurden, wegen verschiedener organisatorischer Schwierigkeiten erst mit so großer Verspätung statt, daß ihre Ergebnisse für die Auswahl eines Teils der zu untersuchenden Betriebe nicht mehr genutzt werden konnten.

---

1) Zum ursprünglichen Konzept der Untersuchung vgl. die "Gemeinsamen Überlegungen" von Mitgliedsinstituten des Arbeitskreises "Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung" vom 22.10.1979.

Für unser Vorgehen ergab sich daraus, daß die vorgesehene systematische Auswahl von Maßnahmebetrieben anhand von Überblickinformationen aus den genannten Quellen nicht möglich war. Wir waren daher unsererseits gezwungen, um mit den Projektarbeiten gegenüber den Planungen nicht unvertretbar in Verzug zu geraten, nunmehr selbst eine sinnvolle Betriebsauswahl nach möglichst adäquaten Kriterien zu treffen. Dabei spielten zum einen Erfahrungen aus verschiedenen, in den letzten Jahren am Institut durchgeführten Projekten mit thematischem Bezug zur Fragestellung der Begleitforschung eine Rolle. Des weiteren war natürlich auch die Frage der Erschließung des Betriebszugangs von großer Bedeutung. Dieser erwies sich auch in diesem Projekt nicht durchweg als problemlos, nicht zuletzt weil die vorgesehene Kooperation mit den jeweiligen Arbeitsämtern in dieser Frage während eines Großteils unserer Feldarbeit wegen ausstehender Klärungen (unter anderem der als notwendig erachteten erneuten Bereitschaftserklärung der Betriebe, an der Untersuchung teilzunehmen) noch nicht in vollem Umfang erfolgen konnte.

Im Frühjahr 1980 fanden dann erste Besuche in Großbetrieben, die nach unserer Kenntnis für eine der in unserem Forschungsdesign vorgesehenen intensiven Fallstudien in Frage zu kommen schienen, statt. Außerdem wurden erste Kontakte zu einigen Arbeitsämtern geknüpft. Bei den Betriebsbesuchen stellte sich heraus, daß der Großteil der ausgewählten Betriebe nach Art und Vielfalt der durchgeführten bzw. noch geplanten Maßnahmen für unsere Untersuchungszeile durchaus geeignet war. Außerdem zeigte sich letztlich in allen Fällen bei den Verantwortlichen die Bereitschaft, uns eine intensivere Fallstudie in ihrem Unternehmen zu ermöglichen.

Dieser Kooperationsbereitschaft ging allerdings in mehreren Betrieben zunächst ausgeprägte Skepsis voraus. Erst durch eingehende Diskussion über unser Anliegen und unsere geplante Vorgehensweise konnte dieses Hemmnis beseitigt werden. Durchweg wurde eine ausführliche Information in geeigneter Form über die Ergebnisse der Begleitforschung sehr nachdrücklich gewünscht, teilweise

könnte man auch sagen, sie wurde zur Voraussetzung der Zusammenarbeit gemacht.

Ab Frühsommer 1980 standen uns auch erste Ergebnisse der anhand von Unterlagen der Bundesanstalt für Arbeit von Infratest Sozialforschung zusätzlich erstellten Betriebsstatistik zur Verfügung[1].

Eine erste Durchsicht der Ergebnisse unsererseits zeigte, daß die Beteiligung der Klein- und Mittelbetriebe zwar im Hinblick auf die Zahl der Betriebe und die der dort erfaßten Teilnehmer - wie erwartet - weit unterproportional war, dennoch aber absolut gesehen sich eine erhebliche Zahl solcher Betriebe am Programm beteiligten. Da nun gerade dieser Bereich als bislang von der Forschung wie der öffentlichen Förderung stark vernachlässigt zu gelten hatte und andererseits erste Informationen anzeigten, daß gerade in diesem Feld besonders interessante Wirkungen des Programms erwartet werden konnten, wurde beschlossen, das Design unserer Feldarbeit entsprechend zu modifizieren.

War ursprünglich von intensiven Erhebungen und Analysen betrieblicher Rahmenbedingungen und betrieblicher Politik in wenigen am Programm beteiligten Großbetrieben mit komplexen Aktivitäten im Bereich der betrieblichen Qualifizierung ausgegangen worden, so wurde demgegenüber jetzt vorgesehen, die Zahl dieser Intensivfallstudienbetriebe zu reduzieren und statt dessen in insgesamt

---

1) Erfaßt worden waren durch die Bundesanstalt folgende Merkmale: Art der durchgeführten Maßnahmen; Zahl der Teilnehmer in den geförderten Maßnahmen; Wirtschaftsklasse des Betriebs; Betriebsgröße; Vorhandensein eines Betriebsrats; Stellungnahme des Betriebsrats zum Förderungsantrag; Arbeitsamtsbezirk. In die Auswertung einbezogen wurden durch Infratest sämtliche Anfang März 1980 positiv beschiedenen Förderungsanträge im Schwerpunkt 1.

wesentlich größerer Zahl Untersuchungen in kleineren und mittleren Betrieben durchzuführen (vgl. dazu Tabelle 5 auf S.47 ). Wegen des dort substantiell geringeren Erhebungsaufwandes durfte damit gerechnet werden, daß der Ertrag unserer Erhebungen je Betrieb bei weitem nicht proportional zur steigenden Zahl sinken würde. Insgesamt wurden dann Recherchen in 31 Betrieben angestellt.

Außerdem erwies sich eine regionale Schwerpunktbildung bei den zu untersuchenden Betrieben als sehr zweckmäßig. Maßgeblich hierfür war, daß dies eine wesentliche Reduzierung des Aufwandes (u.a. Reisezeiten und -kosten, Zahl der ebenfalls anzusprechenden Arbeitsämter) bedeutete, andererseits aber, wie erste inzwischen vorliegende Erhebungen über das Programm (Statistik der Bundesanstalt, Infratest-Grundauszählungen) zeigten, ohne Verzicht auf eine möglichst große Vielfalt von zu erfassenden Betrieben und Qualifizierungsmaßnahmen möglich war.

Von den 31 in die ISF-Untersuchung einbezogenen Maßnahmebetriebe liegen acht im Ruhrgebiet, acht im Saarland und elf in Ostbayern, und zwar in jeweils zwei unmittelbar benachbarten Arbeitsamtsbezirken.

Neben den Untersuchungen in Programmbetrieben waren auch Recherchen in nicht-programmgeförderten "Kontrollbetrieben" vorgesehen. Zwar erwies es sich im Zuge des Untersuchungsablaufs - vor allem wegen der notwendigen Ausweitung von Programmbetriebsfallstudien -, daß eine gewisse Reduzierung des Erhebungsaufwands bei den Kontrollbetrieben vorgenommen werden mußte[1]. Durch Koordination unserer Arbeiten mit einem anderen am ISF laufenden Untersuchungsprojekt über betriebliche Umstellungsmaßnahmen war es aber möglich, den Bedarf an vergleichenden Recherchen für einige wichtige Forschungsfragestellungen mit abzudecken, ohne den gegebenen Mittelrahmen unseres Projekts zu überschreiten.

---

1) Vgl. dazu ISF: "Veränderungen der Arbeitsplanungen und Auswirkungen auf die zeitliche Struktur des Finanzbedarfs" vom 7.10.1980.

Einbezogen werden konnten Daten und Informationen aus insgesamt zehn nicht programmgeförderten Betrieben, die selbst technische und/oder arbeitsorganisatorische Umstellungsfälle durchgeführt hatten. Drei Betriebe gehörten zur Elektroindustrie, je zwei zu Maschinenbau, Straßenfahrzeugbau und Metallverarbeitung, sowie ein Betrieb zur Branche Feinmechanik/Optik. Zwei Betriebe hatten eine Beschäftigtenzahl zwischen 200 und 500, zwei zwischen 500 und 1000, drei zwischen 1000 und 5000 und zwei Betriebe über 10.000 Beschäftigte.

Schließlich war es auch möglich, für einzelne Fragestellungen bestimmte Programmbetriebe selbst für vergleichende Ermittlungen zu nutzen, indem aus einer Gegenüberstellung früherer (vor Programmbeginn) und der programminduzierten Maßnahmen und Politiken im selben Betrieb vergleichende Schlüsse gezogen wurden. Die Befunde aus den Kontrollrecherchen sind z.T. als implizites Hintergrundmaterial, z.T. auch als explizite Darstellung in den Kapiteln des Untersuchungsberichts eingearbeitet.

## 2. Betriebszugang und Programmbetriebe

Obwohl unsererseits ab Sommer 1980 nur noch Betriebe angesprochen wurden, die ihre Bereitschaft für die Begleitforschung zweifach erklärt hatten[1)], kam eine avisierte Untersuchung durch das ISF in einigen Fällen nicht zustande. Dabei handelte es sich durchweg um kleinere Betriebe, die eine Zusammenarbeit aus terminlichen Gründen, wegen ständiger Arbeitsüberlastung oder wegen der Abwesenheit zuständiger Mitarbeiter als äußerst problematisch oder ganz unmöglich darstellten. Ein Insistieren auf unserem Vorhaben schien hier wenig erfolgversprechend und auch nicht erforderlich. In den ausgewählten Regionen waren nämlich eine Vielzahl alternativer Betriebe vom Programm erfaßt worden, und die Kontaktaufnahme verlief in der Regel im zweiten, spätestens aber im dritten Anlauf erfolgreich. Wegen der vorgesehenen Gespräche wurden

---

1) Zusammen mit der Antragsstellung wurde die Zustimmung zur Beteiligung an der wissenschaftlichen Begleitforschung eingeholt, später führte die Bundesanstalt für Arbeit eine zusätzliche Aktion durch, bei der die Betriebe nochmals ausdrücklich und freiwillig einer Untersuchung zustimmten.

stets die Geschäftsleitung (bzw. in größeren Betrieben die Personalabteilung) angesprochen und - soweit vorhanden - getrennt davon der Betriebsrat. Beide Seiten wurden gleichzeitig von uns jeweils darüber in Kenntnis gesetzt, daß ein Kontakt auch mit der anderen Seite vorgesehen war.

Die beiden genannten Gruppen stellten auch stets unsere primären Gesprächspartner. Hinzu kamen (das gilt vor allem für die größeren Betriebe) Gespräche mit betrieblichen Vorgesetzten auf unterschiedlichen hierarchischen Ebenen (vom für Personal zuständigen Direktionsmitglied über Hauptabteilungsleiter bis zum Vorarbeiter), mit Vertretern der Ausbildungsabteilung, mit Mitarbeitern der Personalorganisation bzw. der Personalplanung usw. In einigen Betrieben wurden auch Gespräche mit Arbeitskräften geführt, die an Maßnahmen im Rahmen des Programms beteiligt waren, und zwar sowohl in Form von Einzelinterviews als auch in der Form von Gruppendiskussionen. Auf der Seite der Arbeitnehmervertretung waren die Gesprächspartner in der Regel Betriebsratsvorsitzende bzw. deren Stellvertreter und in größeren Unternehmen auch die für die jeweilige Abteilung zuständigen Betriebsratsmitglieder. In mehreren Betrieben wurde - meist gegen Ende unserer Untersuchung - eine zusammenfassende Gesprächsrunde veranstaltet, bei der in der Regel mehrere von uns befragte Führungskräfte und Betriebsräte zusammen mit dem Projektteam des Instituts noch offene Fragen klärten und die Abwicklung des Programms und seine Bedeutung für das untersuchte Unternehmen diskutierten.

In allen in die Untersuchung einbezogenen Fällen haben wir versucht, durch umfassende Betriebsbegehungen uns ein Bild über die Situation des Betriebes insgesamt sowie speziell über die Arbeitsaufgaben und -umstände der geförderten Arbeitskräfte zu verschaffen. Außerdem wurde eine Vielzahl von besonderten[1] innerbetrieblichen Qualifizierungsveranstaltungen besucht (z.B. theoretischer und praktischer Unterricht insbesondere bei Fort-

1) Unter "besonderten" Qualifizierungsmaßnahmen verstehen wir aus der Produktion ausgegliederte Schulungsveranstaltungen (vgl. Drexel u.a. 1976).

bildungs- und Umschulungsmaßnahmen, aber auch bei einigen "Sonstigen Qualifizierungsgängen").

Die Dauer der Betriebskontakte variierte, entsprechend der Unterschiedlichkeit der erfaßten Unternehmen und des Ausmaßes ihrer Beteiligung am arbeitsmarktpolitischen Programm, von einmaligen, etwa halbtägigen Besuchen bis hin zu wiederholten mehrtägigen Kontakten, an denen dann bis zu drei wissenschaftliche Mitarbeiter des Instituts gleichzeitig beteiligt waren.

Ziel der Untersuchungen vor Ort war es stets, neben den unmittelbar mit dem Programm zusammenhängenden Aspekten die gesamte betriebliche Situation mitzurecherchieren. Dazu war es erforderlich, nicht nur die Ergebnisse unserer Besuche systematisch auszuwerten, sondern außerdem die zugänglichen sonstigen Informationen (Berichte in der Tagespresse und aus Fachzeitschriften, Durcharbeiten der uns von Betrieben zur Verfügung gestellten Unterlagen usw.) zu nutzen. Bezogen auf einige Betriebe war es auch möglich, auf Erfahrungen, Kenntnisse und Materialien aus früheren Untersuchungen des Instituts zurückzugreifen.

Das ISF hat in insgesamt 31 Programmbetrieben recheriert. In die Förderung durch den Schwerpunkt 1 des Sonderprogramms waren zum Zeitpunkt der Erstellung der Betriebsdatei bzw. Betriebsstatistik durch Infratest Sozialforschung (Anfang 1980) 1054 Betriebe einbezogen. Zwischen diesem Zeitpunkt und März 1981 (Stichtag der letzten Auswertung der Bundesanstalt über die Beteiligung am Sonderprogramm, die hier berücksichtigt werden konnte) stieg aber die Zahl der bewilligten Qualifizierungszuschüsse noch um mehr als ein Drittel von 22.603 auf 30.601. Daher dürfte sich auch die Zahl der geförderten Betriebe (diese Größe wird von der Bundesanstalt nicht unmittelbar erfaßt) nochmals erhöht haben. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, daß dies eher in unterproportionalem Umfang der Fall war, weil teilweise bereits am Programm beteiligte Betriebe erneut Anträge gestellt haben dürften.

Es liegen über Betriebe und Teilnehmer demnach Informationen von unterschiedlicher Aktualität vor, die außerdem die jeweiligen Ge-

samtheiten in unterschiedlichem Umfang erfassen. Wir werden uns im folgenden, wenn es sich um die Zahl der Betriebe handelt, stets auf die Infratest-Ergebnisse vom März 1980 beziehen (vgl. dazu die Tabelle 1 auf S. 39), während wir zum Vergleich nicht etwa die Teilnehmerzahlen vom selben Zeitpunkt, sondern die neuesten verfügbaren Daten (Bundesanstalt für Arbeit vom März 1981 (vgl. dazu die Tabelle 2 auf S. 41)) heranziehen wollen. Der unterschiedliche Status der Daten ist also im folgenden zu berücksichtigen.

Einbezogen in die ISF-Untersuchungen waren Betriebe aus dem "Verarbeitenden Gewerbe", dem "Baugewerbe" und dem "Energie- und Bausektor". Aus diesen Bereichen kommen etwa drei Viertel der am Schwerpunkt 1 beteiligten Betriebe, die ihrerseits über 90 % der geförderten Teilnehmer an Qualifizierungsmaßnahmen beschäftigten. Der Dienstleistungsbereich wurde bewußt aus unseren empirischen Untersuchungen ausgeklammert, da seine Einbeziehung die Komplexität des Untersuchungsfeldes außerordentlich vergrößert hätte. Gegenüber den untersuchten Bereichen hebt sich der Dienstleistungssektor nämlich durch erheblich unterschiedliche Rahmenbedingungen ab. Eine zugängliche Untersuchung auch dieses Komplexes mit qualitativen Instrumenten wäre innerhalb des vorgegebenen Rahmens dieser Untersuchung (man hätte nur einige wenige Unternehmenseinheiten an Stelle solcher aus den einbezogenen Bereichen berücksichtigen können) nicht möglich gewesen, so daß sich die vorgenommene Konzentration auf die genannten Sektoren anbot.

Unter den untersuchten Betrieben gab es einen Schwerpunkt bei Stahl-, Leichtmetall- und Maschinenbau (insgesamt acht Betriebe mit Beschäftigtenzahlen von unter 50 bis über 5000) und im Bereich Steine, Erden und Bauhauptgewerbe mit fünf Betrieben ebenfalls sehr unterschiedlicher Größenordnung. Drei Betriebe gehörten zum Bekleidungsgewerbe, drei zur Eisen- und Stahlerzeugung, zwei zur Elektrotechnik und ebenfalls zwei zur Druck- und Vervielfältigungsbranche. Weiter waren vertreten der Bergbau, die Chemische Industrie, Zinkerei und Stahlverformung, Schiffbau, EDV-Anlagen/Büromaschinen, EBM-Waren sowie Nahrungs- und Genußmittel.

Betrachtet man die vom ISF ausgewählten Betriebe nach dem Kriterium Betriebsgröße, so zeigt sich, daß trotz der oben angesprochenen Verlagerung des Schwerpunkts unserer Untersuchungen auf kleinere (bis unter 100) und mittelgroße Betriebe (100 bis unter 1000 Beschäftigte) diese Betriebstypen im Rahmen der Feldarbeit - gemessen an der Verteilung der insgesamt am Programm beteiligten Betriebe - weit unterrepräsentiert bleiben. Nur ca. ein Viertel der von uns untersuchten Betriebe beschäftigte weniger als 100 Arbeitskräfte gegenüber etwa drei Fünftel der insgesamt am Schwerpunkt 1 beteiligten Betriebe. Auf der anderen Seite gehörten nur ca. 10 % der geförderten Betriebe der Kategorie "mehr als 1000 Beschäftigte" an, während das bei gut einem Drittel der vom ISF einbezogenen Betriebe zutraf (vgl. Tabelle 1 auf S. 39)[1]. Eine derartige Disproportionalität läßt sich allerdings bei einer Untersuchungsmethode, die sich stark auf Recherchen vor Ort stützt, praktisch kaum vermeiden:

Die Einbeziehung von auch nur ca. 10 % der Betriebe mit unter 100 Beschäftigten (ein Satz, der bei den Betrieben mit mehr als 1000 Beschäftigten in etwa von uns erreicht wurde) hätte den Projektrahmen bei weitem gesprengt. Mit einer derartig eindeutigen Gewichtsverlagerung auf kleine und mittlere Betriebe wäre man auf der anderen Seite aber nur zu Informationen über eine relativ geringe Anzahl von Teilnehmern gelangt. Da nur insgesamt etwa 15 % der geförderten Teilnehmer in Betrieben mit bis zu 100 Beschäftigten arbeiteten, hätte man beispielsweise mit der Untersuchung von

---

1) Zusätzlich ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, daß die Beteiligung von Betrieben dieser Größenklassen am Programm bei weitem nicht ihrer Bedeutung für die Gesamtwirtschaft in den geförderten Regionen entspricht. Betriebe mit weniger als 1000 Arbeitskräften beschäftigten 64 % der Erwerbsbevölkerung in den Programmregionen. Aber Betriebe dieser Größenordnung beschäftigten nur 17 % aller Arbeitskräfte in den geförderten Betrieben insgesamt. 41 % der Erwerbsbevölkerung in den Programmregionen arbeiteten in Betrieben mit unter 100 Arbeitskräften, aber nur 3 % der Beschäftigten aller insgesamt geförderten Betriebe kamen aus solchen Kleinbetrieben (vgl. Infratest 1980, Bd. 4 , S. 12 f).

ca. 10 % der Betriebe mit unter 100 Beschäftigten (was 50 - 60 Betriebsuntersuchungen bedeutet hätte) nur ca. 1,5 % der Teilnehmer (d.h. 450 Personen) einbezogen (vgl. dazu die Tabelle 3 auf S. 43).

Demgegenüber ist es mit unserer Betriebsauswahl (bei Erfassung von ca. 3 % der Betriebe) gelungen, Informationen über etwa 12 % der Teilnehmer an betrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen insgesamt und sogar jeweils über ein Viertel der an Umschulung und Fortbildung Beteiligten zu erhalten (vgl. dazu die Tabellen 4 und 7 auf S.45/51). Außerdem gab es besonders in den größeren von uns untersuchten Betrieben - wiederum jeweils innerhalb der Bereiche Umschulung, Fortbildung und "Sonstige Qualifizierung" - eine große Zahl sehr unterschiedlicher Einzelmaßnahmen (bezogen auf Merkmale wie Qualifizierungsdauer, angestrebtes Qualifizierungsziel, erfaßte Arbeitskräftegruppen, Formen der Durchführung usw.). Das bedeutet, daß das gewählte Verfahren als ein Kompromiß zwischen der Erfassung einer zureichenden Vielfalt unterschiedlicher Betriebstypen einerseits und der Einbeziehung einer bedeutenden Anzahl von Teilnehmern an Maßnahmen des arbeitsmarktpolitischen Programms andererseits zu verstehen ist.

Stark überrepräsentiert in unserem Sample sind sowohl Betriebe, die neben der Beteiligung am Schwerpunkt 1 auch Maßnahmen im Schwerpunkt 2 des Sonderprogramms (Wiedereingliederung) durchführten - hier handelt es sich um 26 % gegenüber 10 % - bzw. die mehrere Maßnahmearten im Schwerpunkt 1 betrieben - dies war bei 45 % gegenüber 20 % jeweils in der Grundgesamtheit der Fall (vgl. dazu Tabelle 6 auf S. 49).

Auch bei dem Punkt "Vorhandensein eines Betriebsrats" ergaben sich erhebliche Abweichungen zwischen den vom ISF untersuchten und den insgesamt erfaßten Betrieben: 87 % der untersuchten Betriebe verfügten über einen Betriebsrat gegenüber nur 53 % in der Grundgesamtheit. Auch dieser Sachverhalt läßt sich jedoch wiederum weitgehend mit der Größenklassenverteilung erklären: Bei den von uns untersuchten Betrieben ohne Betriebsrat handelte es sich durchweg um solche mit weniger als 500 Beschäftigten. Der Anteil der Teil-

nehmer am arbeitsmarktpolitischen Programm, die aus Betrieben ohne Betriebsrat kamen, beträgt bei uns nur ca. 2,5 %, während über 13 % der im Schwerpunkt 1 insgesamt geförderten Teilnehmer aus Betrieben ohne Arbeitnehmervertretung kamen.

Zusammenfassend läßt sich also sagen, daß in dem vom ISF untersuchten Sample größere Betriebe überrepräsentiert waren. Durch unsere Betriebsauswahlkonzeption ist es aber dennoch gelungen, auch aus einer nennenswerten Anzahl von kleineren und mittleren Betrieben umfassendere Informationen über ihre Beteiligung am Programm einzuholen. In den vom ISF erfaßten Betrieben war jeweils eine überdurchschnittliche Zahl von Beschäftigten in das Programm einbezogen. Unter den Programmteilnehmern wiederum waren die an "anspruchsvolleren" Maßnahmen (wie Umschulung, Fortbildung) weit mehr, als anteilig zu erwarten, vertreten. Überdurchschnittlich häufig gab es weiter Betriebe mit großer Maßnahmenvielfalt, während Betriebe ohne Arbeitnehmervertretung relativ stark unterrepräsentiert waren.

Diese Ergebnisse sind nun natürlich keineswegs als rein zufällig anzusehen, sondern können - jedenfalls überwiegend - als Resultat einer differenzierten, verschiedene Gesichtspunkte berücksichtigenden Auswahlstrategie angesehen werden, wie sie bei qualitativ ansetzenden Verfahren unumgänglich ist. Die bevorzugte Untersuchung eher großer Betriebe mit hohen Teilnehmerzahlen und unterschiedlich differenzierten Maßnahmen impliziert einerseits die Möglichkeit, mit vertretbarem Aufwand eine Vielzahl von Aufschlüssen zu gewinnen, wirft aber andererseits auch die Frage nach der Gültigkeit bzw. Selektivität der gefundenen Ergebnisse auf.

Repräsentativität der Resultate in dem Sinne, wie sie etwa von der Demoskopie angestrebt wird, kann eine Untersuchungsmethode wie die unsere bei großen Grundgesamtheiten wie der hier vorgefundenen nicht beanspruchen. Dagegen kann anvisiert werden, mit Hilfe unserer Untersuchungen Bedingungszusammenhänge darzustellen und charakteristische Strukturen herauszuarbeiten, die zu bestimmten Lösungsmustern geführt haben. Wenn sich dann in anderen Fällen vergleichbare Problemkonstellationen konstatieren lassen, so wird

es möglich, die Voraussetzungen anzugeben, unter denen entsprechende betriebliche Politiken denkbar und zu erwarten wären. Umgekehrt sind damit Hinweise darauf zu gewinnen, welche Rahmenbedingungen z.B. durch politische Interventionen geschaffen werden müßten, um als wünschenswert erachtete "Problemlösungen" zu initiieren.

Tabelle 1

Gegenüberstellung der von Infratest erfaßten[1)] und der vom ISF untersuchten Betriebe aus Schwerpunkt 1 nach Betriebsgrößenklassen

| | Infratest abs. | ISF abs. | Infratest in % | ISF in % |
|---|---|---|---|---|
| Betriebe mit unter 10 Beschäftigten | 164 | 1 | 16 | 3 |
| Betriebe mit 10 bis unter 100 Beschäftigten | 477 | 7 | 45 | 23 |
| Betriebe mit 100 bis unter 1000 Beschäftigten | 311 | 12 | 30 | 39 |
| Betriebe mit 1000 und mehr Beschäftigten | 102 | 11 | 10 | 36 |
| Gesamt | 1054 | 31 | 100 | 100 |

1) Lt. Infratest-Betriebsstatistik (Bd. 2), S. 2, München 1980.

Tabelle 2

Verteilung der Teilnehmer am Schwerpunkt 1 des Arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramms nach Betriebsgrößenklassen und Maßnahmearten (absolute Zahlen)

| Teilnehmer | Umschulung | | Fortbildung | | sonstige Qualifizierung | | alle Qualifizierungsmaßnahmen | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | insgesamt[1] | in ISF-Betrieben[2] | insgesamt | in ISF-Betrieben | insgesamt | in ISF-Betrieben | insgesamt | in ISF-Betrieben |
| in Betrieben mit unter 10 Beschäftigten | 31 | 1 | 10 | - | 388 | 1 | 429 | 2 |
| in Betrieben mit 10 bis unter 100 Beschäftigten | 145 | - | 209 | - | 3 872 | 71 | 4 226 | 71 |
| in Betrieben mit 100 bis unter 1000 Beschäftigten | 227 | - | 623 | 108 | 8 331 | 367 | 9 181 | 475 |
| in Betrieben mit 1000 und mehr Beschäftigten | 666 | 263 | 2 555 | 729 | 13 544 | 2 163 | 16 765 | 3 155 |
| insgesamt | 1 069 | 264 | 3 397 | 837 | 26 135 | 2 602 | 30 601 | 3 703 |

1) Lt. Veröffentlichung der Bundesanstalt für Arbeit vom 31.3.1981, Stand: 10.3.1981.

2) Vom ISF untersuchte Betriebe.

Tabelle 3

Verteilung der Teilnehmer am Schwerpunkt 1 des Arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramms nach Betriebsgrößenklassen und Maßnahmearten (in %)

| Teilnehmer | Umschulung | | Fortbildung | | sonstige Qualifizierung | | alle Qualifizierungsmaßnahmen | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | insgesamt[1] | in ISF-Betrieben[2] | insgesamt | in ISF-Betrieben | insgesamt | in ISF-Betrieben | insgesamt | in ISF-Betrieben |
| in Betrieben mit unter 10 Beschäftigten | 3 | 0 | 0 | - | 1 | 0 | 1 | 0 |
| in Betrieben mit 10 bis unter 100 Beschäftigten | 14 | - | 6 | - | 15 | 3 | 14 | 2 |
| in Betrieben mit 100 bis unter 1000 Beschäftigten | 21 | - | 18 | 13 | 32 | 14 | 30 | 13 |
| in Betrieben mit 1000 und mehr Beschäftigten | 62 | 100 | 75 | 87 | 52 | 83 | 55 | 85 |
| insgesamt | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| | | | | | | | (Basis 30 601)[1] | (Basis 3 703)[2] |

1) Lt. Veröffentlichung der Bundesanstalt für Arbeit vom 31.3.1981, Stand: 10.3.1981.
2) Vom ISF untersuchte Betriebe.

Tabelle 4

Teilnehmer am Schwerpunkt 1 des Arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramms in den 31 vom ISF untersuchten Betrieben nach Betriebsgröße und Maßnahmen (in % der Gesamtteilnehmerzahl)

| Teilnehmer | Umschulung | Fortbildung | sonstige Qualifizierung | Qualifizierungsmaßnahmen insgesamt |
|---|---|---|---|---|
| in Betrieben mit unter 10 Beschäftigten | 3 | - | 0 | 1 |
| in Betrieben mit 10 bis unter 100 Beschäftigten | - | - | 2 | 2 |
| in Betrieben mit 100 bis unter 1000 Beschäftigten | - | 17 | 4 | 5 |
| in Betrieben mit 1000 und mehr Beschäftigten | 40 | 30 | 16 | 23 |
| insgesamt | 25 | 25 | 10 | 12 |

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis der Gesamtzahlen aus Tabelle 2.

Tabelle 5

Teilnehmer am Schwerpunkt 1 des Arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramms nach Maßnahmearten und Betriebsgrößenklassen (in %)

| Teilnehmer | | Umschulung | Fortbildung | sonstige Qualifizierung | Qualifizierungsmaßnahmen insgesamt |
|---|---|---|---|---|---|
| in Betrieben mit unter 10 Beschäftigten | insgesamt | 7 | 2 | 91 | 100 |
| | ISF-Betriebe | 50 | - | 50 | 100 |
| in Betrieben mit 10 bis unter 100 Beschäftigten | insgesamt | 3 | 5 | 92 | 100 |
| | ISF-Betriebe | - | - | 100 | 100 |
| in Betrieben mit 100 bis unter 1000 Beschäftigten | insgesamt | 2 | 7 | 91 | 100 |
| | ISF-Betriebe | - | 23 | 77 | 100 |
| in Betrieben mit 1000 und mehr Beschäf. | insgesamt | 4 | 15 | 81 | 100 |
| | ISF-Betriebe | 8 | 23 | 69 | 100 |
| Alle Teilnehmer | insgesamt | 4 | 11 | 85 | 100 (Basis 30601)[1] |
| | ISF-Betriebe | 7 | 23 | 70 | 100 (Basis 3703)[2] |

1) Lt. Veröffentlichung der Bundesanstalt für Arbeit vom 31.3.1981, Stand: 10.3.1981.

2) Vom ISF untersuchte Betriebe.

Tabelle 6

Geförderte Betriebe mit Maßnahmen aus Schwerpunkt 1 des Sonderprogramms[1] und vom ISF erfaßte Betriebe nach Maßnahmearten

| | abs. | | % | |
|---|---|---|---|---|
| | Infratest | ISF | Infratest | ISF |
| Gesamt | 1054 | 31 | 100 | 100 |
| darunter: | | | | |
| Betriebe mit geförderten Umschulungsmaßnahmen (§ 13 der Richtlinien) | 110 | 5 | 10 | 16 |
| Betriebe mit geförderten Fortbildungsmaßnahmen (§ 14 der Richtlinien) | 145 | 11 | 14 | 36 |
| Betriebe mit geförderten sonstigen Qualifizierungsmaßnahmen (§ 15 der Richtlinien) | 951 | 27 | 90 | 87 |
| Betriebe, die zusätzlich zu Qualifizierungsmaßnahmen nach Schwerpunkt 1 Einarbeitungsmaßnahmen nach Schwerpunkt 2 des Sonderprogramms (§ 19 der Richtlinien) durchführen | 105 | 8 | 10 | 26 |
| Betriebe, die mehrere Maßnahmearten nach Schwerpunkt 1 durchführen | 209 | 14 | 20 | 45 |

1) Lt. Infratest-Betriebsstatistik 1980, Bd. 2, S. 2.

Tabelle 7

Anteil der vom ISF erfaßten Betriebe und Teilnehmer an den Gesamtheiten[1] nach Maßnahmearten (in %)

| | Anteil an den Betrieben | Anteil an den Teilnehmern |
|---|---|---|
| Umschulungsmaßnahmen | 5 | 25 |
| Fortbildungsmaßnahmen | 8 | 25 |
| sonstige Qualifizierungsmaßnahmen | 3 | 10 |
| Maßnahmen insgesamt | 3 | 12 |

1) Anzahl der Betriebe lt. Infratest-Betriebsstatistik 1980, Bd. 2, S. 2, Anzahl der Teilnehmer lt. Veröffentlichung der Bundesanstalt für Arbeit vom 31.3.1981, Stand: 10.3.1981.

## III. Die Intentionen des Schwerpunkts 1

### 1. Im weiteren Sinne: Ausbau präventiver Arbeitsmarktpolitik mit regionaler Schwerpunktbildung

Das Sonderprogramm geht aus von der Beobachtung einer fortschreitenden räumlichen Differenzierung des Arbeitsmarkts in der Bundesrepublik gegen Ende der 70er Jahre. Zu den früheren strukturschwachen, teils grenznahen, teils ländlichen unterindustrialisierten Regionen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit sind im Verlauf eines Jahrzehnts mit dem Ruhrgebiet und dem Saarland zwei hochindustrialisierte, allerdings vom wirtschaftlichen Strukturwandel besonders betroffene Regionen dazugekommen; sie werden - ehemals Schlüsselzonen wirtschaftlichen Wachstums - heute ebenso wie die traditionell strukturschwachen Gebiete aufgrund von Arbeitsplatzdefiziten als Problemregionen des Arbeitsmarkts eingestuft. Während anderswo die konjunkturelle Belebung zwischen 1976 und 1978 einen deutlichen Rückgang der Arbeitslosigkeit mit sich brachte, ist in den vom Sonderprogramm ausgewiesenen Problemregionen eine spürbare Verbesserung der Arbeitsmarktlage in dieser Periode ausgeblieben; teilweise hat sich - so im Saarland und im Ruhrgebiet - die Arbeitslosigkeit sogar noch erhöht.

Aus dieser divergierenden Entwicklung heraus sowie aus der Tatsache, daß bis zum Beschäftigungseinbruch 1974 regionale Nivellierungstendenzen im Arbeitsmarkt der Bundesrepublik vorherrschten, wird in der Präambel des Sonderprogramms auf eine großräumige Polarisierungstendenz im Gesamtarbeitsmarkt geschlossen.

Regionale Differenzierung ist eine der beiden Strukturierungsdimensionen, die die Arbeitsmarktentwicklung seit dem abgeschwächten Wachstum und der gesamtwirtschaftlichen Umstrukturierung in der zweiten Hälfte der 70er Jahre kennzeichnen. Die andere Dimension ist die der Arbeitskräftestruktur, angezeigt durch eine wachsende Inkongruenz von Beschäftigten- und Arbeitslosenbestand

nach sozialstatistischen Merkmalen sowie durch die Verdrängung oder Marginalisierung von beträchtlichen Teilen des Erwerbspersonenpotentials. Beide Strukturierungsdimensionen, die regionale wie die arbeitskräftebezogene, sind Resultat längerwährender, anhaltender und zum Teil kumulativer Rationalisierungs-, Reallokations- und Aussiebungsprozesse bei insgesamt reduzierter Arbeitskräftenachfrage bzw. Arbeitskräfteüberschüssen. Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung und qualitativer Verfall und Entwertung von Arbeitspotential konzentrieren sich in dieser Periode auf bestimmte Arbeitskräftegruppen und bestimmte Regionen. Der Prozeß der Segmentierung könnte sich, wenn er erst einmal in Gang gekommen ist, im Selbstlauf verstärken und verfestigen: durch fortlaufende Selektivität bei Arbeitsplätzen und Arbeitskräften mit dem Ergebnis vertiefter Polarisierung.

a) Auf dem Wege zu einer regional differenzierten Arbeitsmarktpolitik

Mit dem Sonderprogramm wurde seitens der Bundesregierung versucht, sich auf die regionale Differenzierung des Arbeitsmarkts einzustellen und dem Gefälle durch regionale Schwerpunktbildung bei der Arbeitsmarktpolitik zu begegnen. Die besondere Förderung von Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit kann man als einen wichtigen Schritt in Richtung einer regional selektiven Arbeitsmarktpolitik im Sinne unterschiedlicher Anwendung und Ausgestaltung von Steuerungsinstrumenten betrachten. Sie ergänzt die Förderung bestimmter Arbeitskräftegruppen, der sog. Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik, bei der bereits seit etwa Mitte der 70er Jahre eine stärker selektive Ausrichtung erkennbar geworden ist. Von der Konzeption her stehen bei der regionalen Arbeitsmarktpolitik der Einsatz arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Instrumente mit dem Ziel der Förderung von bestimmten Zielgruppen in Problemregionen im Vordergrund, während bei der schon seit langem praktizierten arbeitsmarktorientierten Regionalpolitik zunächst nur arbeitsmarktbezogene Indikatoren der Regionalentwicklung herangezogen werden, die politischen Instrumente jedoch auf eine selektive regionale Wirtschaftsförderung beschränkt bleiben (Biehler u.a. 1981, S. 193).

Im Sonderprogramm wird realistischerweise davon ausgegangen, daß mit arbeitsmarktpolitischen Instrumenten allein der Prozeß der regionalen Differenzierung des Arbeitsmarkts nicht abzuwenden ist, sondern dies nur im Konzert mit anderen Politiken erfolgen kann, vornehmlich mit der Konjunkturpolitik und der regionalen und sektoralen Wirtschaftspolitik. Insoweit ist es auch folgerichtig, wenn der Förderung der Qualifizierung nach Schwerpunkt 1 des Programms die Funktion einer Flankierung struktureller Anpassungsvorgänge zugewiesen wird, in deren Kern wirtschaftspolitische Maßnahmen stehen müssen.

Die Förderung des Arbeitsangebots im Rahmen regionaler Arbeitsmarktpolitik, insbesondere die Qualifizierungspolitik, hat eine eigenständige Aufgabe komplementär zur Förderung der regionalen Arbeitsmarktnachfrage zu erfüllen. Die Komplementarität ergibt sich daraus, daß zwischen der Qualität des Arbeitskräfteangebots und der des qualitativen Profils des Arbeitsplatzangebots Wechselwirkungen bestehen (Sengenberger 1979a). Ohne gleichzeitige Erhöhung des Arbeitsplatzangebots, also ohne komplementäre Nachfrageförderung, ist regionale Arbeitsmarktpolitik nur begrenzt wirksam und kann sogar konterproduktiv sein, wenn nämlich die durch Qualifizierungspolitik in den Problemregionen Geförderten anschließend wegen Mangel an entsprechenden Arbeitsgelegenheiten in andere Regionen abwandern und durch diese interregionale Wanderung von qualifizierten Arbeitskräften womöglich eine noch größere regionale Diskrepanz in der Qualifikationsausstattung eintritt. Um dieser Gefahr zu begegnen, ist die regionale Förderung von Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot in einer regionalpolitischen Gesamtplanung quantitativ, qualitativ und zeitlich sorgfältig aufeinander abzustimmen.

Beherrschend in der Philosophie des Sonderprogramms ist unverkennbar und durchgängig die Intention, die Beschäftigungsdefizite in den Problemregionen nicht über interregionale Mobilität der Arbeitslosen, also durch sog. passive Sanierung, aus der Welt schaffen zu wollen, sondern durch Arbeitsplatzbeschaffung, Arbeitsplatzerhaltung und qualitative Verbesserung der Beschäftigung in den Förderregionen zu lösen; diese Intention entspricht

dem Grundgedanken einer aktiven Sanierung, wie sie in der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" von 1969 entwickelt, allerdings bis jetzt noch nicht voll zum Tragen gebracht wurde. In dem entsprechenden Gesetz ist normativ verankert, daß auf eine Verwertung von Arbeitskraftreserven in anderen Regionen verzichtet werden sollte und statt dessen der Arbeitsplatzbeschaffung und -förderung am Ort des Arbeitskräfteüberschusses der Vorzug zu geben sei[1].

Die Konzeption einer aktiven Sanierung im Sinne einer Politik der Arbeitsplatz- anstelle einer Arbeitskräftemobilität empfiehlt sich nicht allein aus der Ableitung allgemeiner gesellschaftlicher Zielmaßstäbe, sondern drängt sich auch auf aufgrund empirischer Befunde, nach denen die interregionale Mobilitätsbereitschaft der Arbeitskräfte in der Bundesrepublik (wie auch in anderen Industrieländern) abgenommen hat und darüber hinaus die Zielgruppen der Arbeitspolitik unterdurchschnittlich interregional mobil sind. Der Großteil räumlicher Mobilität besteht in intraregionaler Mobilität von Arbeitskräften, während sich interregionale Mobilität im beträchtlichen Umfang beschränkt auf Arbeitskräftebewegung innerhalb von großräumigen unternehmensinternen Arbeitsmärkten (Mieth, Genosko 1982, S. 6 ff. und Biehler u.a. 1981, S. 199 ff.). Bereits 1969 kam eine IAB-Untersuchung zu dem Ergebnis, daß 80 % der Arbeitslosen nicht zum Wohnortwechsel bereit sind (Schuster 1969, S. 532 und 536). Auch die Ergebnisse der öffentlichen Förderung regionaler Mobilität von Arbeitslosen waren ja meist enttäuschend. So sind die in einem Sonderprogramm 1974 angebotenen Mobilitätszulagen an Arbeitnehmer nur teilweise abgerufen worden (Bundesanstalt für Arbeit 1978, S. 45).

---

1) Die Liste der zu fördernden Regionen bzw. Orte müßte den neueren Entwicklungen auf den Arbeitsmärkten angepaßt werden. So ist z.B. auffällig, daß im 8. Rahmenplan die großen Städte des Ruhrgebiets noch nicht einbegriffen sind, obgleich dort die Arbeitslosigkeit relativ stark angestiegen ist.

Neu am Sonderprogramm ist die Förderung innerbetrieblicher Qualifizierungsmaßnahmen. Hierin wird eine Chance für den Ausbau präventiver Arbeitsmarktpolitik gesehen. Die Unternehmen in den Fördergebieten sollen dazu veranlaßt werden, Qualifikationsanpassungen frühzeitig und ohne etwaige Verzögerungen, wie sie bei betriebsexternen Bildungsmaßnahmen auftreten können, vorzunehmen. In anderen Worten, es soll erreicht werden, daß Anpassungserfordernisse im Verfügungsbereich des Betriebs gelöst werden, damit sie nicht "externalisiert" werden und den äußeren Arbeitsmarkt belasten.

Bei der innerbetrieblichen Lösung erhoffte man sich auch eine größere Mitverantwortung und erweiterte Chancen zur Mitgestaltung für die Betriebsräte bei der sozialen Bewältigung des Produktivitätsfortschritts und der strukturellen Anpassungsprozesse. Dies entspricht einer in den vergangenen Jahren verstärkt vorgetragenen Forderung, die Gestaltung und Implementation von Arbeitsmarktpolitik zu dezentralisieren, da sie örtlich problemgerechter geschehen könne.

Und schließlich zielt das Programm, wie bereits betont, auf benachteiligte Gruppen des Arbeitsmarkts, die sog. Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik, denen man Hilfe anbieten wollte. Hierbei war zwar in erster Linie daran gedacht, diese Hilfe über Anreize zur Wiedereingliederung ungelernter und langfristig Arbeitsloser (= Schwerpunkt 2, aber auch 3 des Programms) zu erwirken, doch ist zu berücksichtigen, daß auch unter den Beschäftigten Arbeitskräfte und Arbeitskräftegruppen sind, die besonderen Risiken ausgesetzt und bei betrieblichen Umstellungen besonders durch Freisetzungen gefährdet sind. Es hieße demnach sicherlich nicht, die Intentionen der Programmschöpfer überzustrapazieren, wenn man auch der Qualifizierungsförderung nach Schwerpunkt 1 die Absicht zuweist, etwas für die benachteiligten Arbeitskräftegruppen tun zu wollen, solange sie noch in einem Beschäftigungsverhältnis stehen. Diese vorbeugende Beschäftigungssicherung wird um so wichtiger, als die Wiedereingliederung von arbeitslosen Angehörigen der schwachen Gruppen immer schwieriger wird (Schmid, Semlinger 1980).

b) Regionale Differenzierung der Arbeitslosigkeit

Wie wirksam letzten Endes eine regionale Arbeitsmarktpolitik im oben definierten Sinne sein kann und welche Steuerungsinstrumente im einzelnen angemessen sind, hängt nicht zuletzt von einer möglichst wirklichkeitsnahen und differenzierten Analyse der regionalen Arbeitsmarktungleichgewichte ab. Unter Berücksichtigung von Erkenntnissen der Regionalforschung sollen hier einige grundlegende Fragen aufgeworfen werden, von denen eine Bewertung der Fördermaßnahmen des Sonderprogramms nicht absehen kann. Dabei geht es insbesondere um die Rolle der Qualifikation der zur Verfügung stehenden Arbeitskräfte und um die Rolle und Reichweite einer Qualifizierungspolitik.

(1) Wie homogen sind Art und Bewegung der Arbeitslosigkeit in den einzelnen Förderregionen des Sonderprogramms?

Verschiedene Indikatoren von Struktur und Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den 23 vom Sonderprogramm erfaßten Arbeitsamtbezirken verdeutlichen, daß die arbeitsmarktpolitische Problemsituation in den erfaßten Fördergebieten keineswegs einheitlich ist, sondern verschiedene Problemtypen unterschieden werden müssen, nämlich

- traditionell periphere ländliche Regionen mit unterdurchschnittlichem Industriebesatz,
- Ballungsgebiete, in denen die schrumpfende Montanindustrie dominiert,
- insgesamt eher ländliche Gebiete, jedoch mit einem gravierenden Anteil von Montanindustrie und schließlich
- zentrale Räume mit besonderen Beschäftigungsproblemen.

Zahlenmäßig herausragend unter den 23 Bezirken sind die ländlichen Räume und die Montangebiete. Auffällig ist zunächst, daß mit Ausnahme des Arbeitsamtsbezirks Neunkirchen in allen Bezirken mit hohem Anteil der Stahlindustrie die durchschnittliche Arbeitslosenquote im Laufe des Jahres 1978 noch anstieg, während sie in allen übrigen Fördergebieten rückläufig war (Peters, Schmid 1981, Tab. 1-10, S. 227).

Markante Unterschiede zwischen ländlichen und Montanregionen zeigen sich auch, wenn man verschiedene Strukturmerkmale der Arbeitslosigkeit betrachtet.

So gibt es empirische Belege für eine regionale Konzentration der sog. Problemgruppen des Arbeitsmarktes (Ganser 1980, S. 135-144): Es häuften sich Langfrist-Arbeitslose, deren Anteil an den Gesamtarbeitslosen 1979 bei rund 20 v.H. lag, in den Montanbereichen (die 11 Arbeitsamtsbezirke mit der höchsten Ausprägung von Langzeitarbeitslosigkeit sind allesamt Montanbezirke); ähnliches gilt für ältere Arbeitslose. Frauenarbeitslosigkeit mit einem Anteil von 57 v.H. an der Gesamtarbeitslosigkeit war in ländlichen Regionen überproportional stark ausgeprägt (sie lag dort bei 70 v.H.).

Ähnliche Anteile gab es bei den Teilzeit-Arbeitslosen. Ebenso ist die Jugendarbeitslosigkeit stärker ein Problem ländlicher als urbaner Räume (Peters, Schmid 1981, S. 225 ff.). Nennenswert über dem Bundesdurchschnitt lag in den Montanbezirken auch die Arbeitslosigkeit von Arbeitskräften mit gesundheitlichen Einschränkungen und solchen ohne abgeschlossene Berufsausbildung (ANBA 1979, Bd. 27, S. 1426 ff.).

Nimmt man die Arbeitslosenmerkmale "über 55 Jahre", "gesundheitliche Einschränkungen", "ohne abgeschlossene Berufsausbildung" und "über 1 Jahr arbeitslos" als kombinierten Zielgruppenindikator, so liegen die Arbeitsamts-Bezirke Duisburg, Gelsenkirchen, Oberhausen, Bochum, Essen und Weiden an der Spitze einer Skala von Bezirken nach dem Zielgruppenanteil unter den Arbeitslosen (Egle, Leupoldt 1980a, Übersicht 4, S. 6).

(2) <u>Inwieweit und in welcher Weise ist die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den Problemregionen nachfragebedingt?</u>

Zieht man die Dauer der Arbeitslosigkeit und die Laufzeit der offenen Stellen zu einer Typisierung regionaler Arbeitsmärkte heran, so zeigt sich, daß mit Ausnahme der Arbeitsamtsbezirke Uelzen, Passau, Deggendorf und Weiden in allen übrigen Bezirken des Sonderprogramms die Arbeitslosen 1979 überdurchschnittlich lange ohne Beschäftigung waren, jedoch dann, wenn offene Stellen angeboten wurden, diese relativ schnell besetzt wurden. Die Bezirke Duisburg, Essen, Saarbrücken, Neunkirchen, Dortmund, Bochum und Saarlouis hatten von allen Arbeitsamtsbezirken der Bundesrepublik bei weitem die höchste durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit und die kürzeste Laufzeit der offenen Stellen (Egle, Leupoldt 1980b, S. 4 ff.). Die beiden Kriterien deuten offensichtlich auf einen Arbeitsplatzmangel als prägendes Merkmal der regionalen Arbeitsmarktsituation hin.

Für die Regionen des Sonderprogramms zusammengenommen zeigt sich zwar ein größerer Beschäftigungsrückgang als in den restlichen Wirtschaftsgebieten der Republik, jedoch ist zugleich die zyklische Schwankung der Beschäftigung in den Förderregionen insgesamt etwas schwächer ausgeprägt, wobei offensichtlich die Beschäftigungsbewegung der Montangebiete stark auf die Aggregatzahlen durchschlägt. So war, weitgehend bestimmt durch die Entwicklung in der Stahlindustrie, der Beschäftigungsabbau in den Problemregionen 1974/75 schwächer, 1977/78 indessen stärker ausgeprägt als im Bundesdurchschnitt. Umgekehrt war der Beschäftigungsaufschwung 1976/77 und 1978/79 jeweils schwächer als im Bundesgebiet. Abgekoppelt von dieser Dynamik waren die Schwerpunkt-Regionen in Ostbayern. Dort war die Beschäftigungszunahme in den Aufschwungphasen jeweils überdurchschnittlich. Die niedersächsischen Schwerpunkt-Bezirke zeigen bei insgesamt starkem Beschäftigungsrückgang seit 1974 überdurchschnittlich ausgeprägte konjunkturelle Beschäftigungsvariationen (Peters, Schmid 1981, S. 220, Tab. 1-3).

Die Beschäftigungsentwicklung in den Schwerpunkt-Regionen scheint demnach von mindestens zwei verschiedenen Einflüssen geprägt zu sein: einmal vom sektoralen Strukturwandel, wobei teilweise - insbesondere in bayerischen Bezirken - die Beschäftigungsexpansion überwiegt, während in den saarländischen und Ruhrgebietsbezirken die kontraktiven Kräfte dominieren; zum anderen von einer unterschiedlichen Konjunkturelastizität, die in den Ballungsgebieten schwächer, in den ländlichen Gebieten stärker als im Bundesdurchschnitt ist (Peters, Schmid 1981, S. 220).

Vermutlich wird die Konjunkturanfälligkeit der eher ländlichen, strukturschwachen Gebiete durch einen disproportional hohen Anteil von Beschäftigung in relativ konjunkturanfälligen Zweigbetrieben ("verlängerte Werkbänke") verursacht. Derart konjunktursensible Zweigproduktion ist bereits in den 60er Jahren für die bayerische Oberpfalz festgestellt worden (Fürst, Zimmermann 1973, Bd. 1). Versucht man, die beiden Einflußgrößen Strukturwandel und Konjunktur auf die regionale Arbeitslosigkeit gegeneinander abzuwägen, so scheint sich die bereits Mitte der 70er Jahre erkennbare Tendenz (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochen-

bericht 28/1975) zu bestätigen, daß die regionale Verteilung der Arbeitslosenquote stärker als früher Branchenprobleme widerspiegelt, die sich nunmehr in Gebieten auswirken, die vormals nur von der konjunkturellen Komponente der Arbeitslosigkeit betroffen waren.

(3) Inwieweit ist die Divergenz der Arbeitslosigkeit zwischen Schwerpunkt-Regionen und dem übrigen Bundesgebiet durch angebotsseitige Faktoren bedingt?

Unter diesen Faktoren sind zunächst regional variables Erwerbsbeteiligungsverhalten und der interregionale Wanderungssaldo zu nennen, darunter insbesondere Wanderungen von Arbeitslosen. Hierzu liegen aus der aggregierten Wirkungsanalyse nur Daten über die Bevölkerungsveränderung vor (die natürlich neben dem Wanderungseffekt auch von der Fruchtbarkeitsentwicklung bestimmt wird) für den Zeitraum von 1970 bis 1977. Die Bevölkerungsentwicklung ist für die Schwerpunkt-Regionen insgesamt negativ, besonders negativ aber für die Mehrzahl der Montanbezirke. Von daher müßte man ceteris paribus eher auf niedrigere Arbeitslosigkeit in den Maßnahmen-Bezirken schließen.

Einen weiteren angebotsseitigen Einfluß auf die Höhe der Arbeitslosigkeit können institutionelle Bedingungen ausüben, beispielsweise eine unterschiedliche Verbreitung von betrieblichen Sozialplänen, in deren Gefolge Übergänge in den Ruhestand mit längeren, z.B. einjährigen Perioden registrierter Arbeitslosigkeit verbunden sind. Auch unterschiedliche Inanspruchnahme von Förderleistungen der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik zwischen Regionen kann die Arbeitslosenquoten wesentlich beeinflussen. Sie konnte nach Aussage von Arbeitsamtsdirektoren sogar den Ausschlag dafür geben, ob ein Arbeitsamtsbezirk in die Förderung nach dem Sonderprogramm gelangt ist oder nicht. In der Tat zeigen die verfügbaren Daten über die Nutzung von Förderinstrumenten bei annähernd gleicher Arbeitslosenquote in 1978 erhebliche Unterschiede in der Inanspruchnahme zwischen den Schwerpunkt-Regionen (Peters, Schmid 1981, Tabelle 19: 1-10, 2-7, 2-8).

(4) Inwieweit ist das regionale Arbeitsmarktungleichgewicht qualitativer Natur? Gibt es zwischen geförderten und nicht geförderten Arbeitsamts-Bezirken wesentliche Differenzen in der Qualität des Arbeitsplatzbestands oder in der Qualität des Arbeitskräftebestands?

Auf diese Fragen, die für den Schwerpunkt 1 des Sonderprogramms natürlich von herausragender Bedeutung sind, geben die bislang vorgelegten Daten der Begleitforschung vergleichsweise wenig Auskunft. In der Strukturbetrachtung der "Aggregierten Wirkungsanalyse" gibt lediglich der Indikator "Anteil der qualifizierten Beschäftigten an der Gesamtarbeiterschaft 1979" (Peters, Schmid 1981, S. 194, 221) näherungsweise Aufschluß über Differenzen im Qualifikationsprofil zwischen Sonderprogrammregionen und anderen. Daraus ist zu ersehen, daß die qualifikatorische Ausstattung der Beschäftigten in den Förderbezirken zusammengenommen nicht schlechter, sondern sogar etwas besser war als das Qualifikationsniveau im Bundesdurchschnitt, daß jedoch gleichzeitig eine beträchtliche Varianz zwischen den Förderbezirken bestand.

Im übrigen dürfte der Indikator wenig aussagen über die Attraktivität eines Gebietes zum Beispiel als Standort für Industriebetriebe. Er vermag zumindest keinen Hinweis darauf zu geben, ob es systematische regionale Unterschiede in der betrieblichen Standort-, Beschäftigungs- und Qualifizierungspolitik und insbesondere, ob es gravierende regionsbezogene Selektionskriterien gibt, die zu nennenswerten Differenzen in der Nachfrage- oder Angebotsstruktur oder von beiden geführt haben. Zumindest ein Teil der Regionalforschung tendiert zur These von der qualitativen Polarisierung der Regionen als Folge der räumlichen Selektivität der Arbeitskräftewanderung und der Arbeitsplätze als Ergebnis unternehmerischer Standortentscheidungen (Mieth,Genosko 1982, S. 13 ff.). Nach dieser These gibt es heute Marktkräfte mit kumulativer Verstärkerwirkung, die auf eine stärkere und nicht nur vorübergehende Differenzierung der Regionen oder Teilregionen nach dem Qualifikationsniveau der Arbeitsplätze hinwirken.

Aus den bisher verfügbaren empirischen Untersuchungen aus der Bundesrepublik konnte die These in allen ihren Komponenten zwar nicht nachdrücklich belegt werden - hauptsächlich aufgrund mangelnder Datenlage für die 70er Jahre -, sie ist aber auch nicht widerlegt worden (Mieth, Genosko 1982, S. 13 ff.). Für einige andere Industrieländer ist die These relativ gut bestätigt, aber auch in der Bundesrepublik sind Teile der räumlichen Polarisierungsthese, so etwa das räumlich selektive Standortverhalten der Industriebetriebe, nachgewiesen.

Zunächst einmal ist erwiesen, daß die Arbeitsmarktsituation für unternehmerische Standortentscheidungen eine gewichtige und in ihrer Bedeutung ständig wachsende Rolle spielt (Mieth, Genosko 1981, S. 118 ff.). Der starke Einfluß der Arbeitsmarktverhältnisse auf die Standortwahl ist weniger einer der Lohnsätze oder Lohnkostenvorteile als einer der verfügbaren Arbeitskräfte, darunter besonders das Angebot an qualifizierten Arbeitskräften. Personalengpaßbefürchtungen rangieren bei weitem vor maximalen Gewinnaussichten (Mieth, Genosko 1982, S. 22 ff.).

Die Vorstellung, unterentwickelte Regionen böten neben staatlichen Hilfen zwangsläufig ein reichliches und relativ billiges Arbeitskräftereservoir, ist falsch. Im Gegenteil, in solchen Regionen ist der Arbeitsmarkt zumeist ein erhebliches Investitionshemmnis, da die Erwerbsbevölkerung überaltert ist und es insbesondere an qualifizierten Arbeitskräften mangelt. Abwanderungsregionen erfahren eine negative Selektion: starke Abwanderung von Qualifizierten, schwache Abwanderung von Nicht-Qualifizierten. Die Qualifikationsstruktur des Arbeitskräftebestands verschlechtert sich, während sich die der Zuwanderungsregion verbessert.

Eine Untersuchung kam zu dem die eben referierten Zusammenhänge bestärkenden Schluß, daß in Ballungsgebieten vor allem nichtqualifizierte Arbeitskräfte fehlen, in ländlichen Gebieten vor allem Fachkräfte (Fürst, Zimmermann 1973, Bd. 2, S. 78).

Wie bereits die Oberpfalz-Studie, so haben auch neuere Untersuchungen auffällige Unterschiede in der Standortwahl zwischen verschiedenen Betriebstypen sehr weitgehend durch die unterschiedlichen Qualifikationsniveaus verschiedener Arbeitsmärkte erklären können. Arbeitsplätze mit für Arbeitnehmer günstigen Eigenschaften wie überdurchschnittlicher Lohnhöhe, Arbeitsplatzsicherheit und Aufstiegschancen (sog. primäre Arbeitsplätze), konzentrieren sich in zentralen, strukturstarken Regionen, während die sog. sekundären Arbeitsplätze in peripheren Regionen überrepräsentiert sind (Buttler, Gerlach 1978, Bd. 36, S. 219). Die Gründung und Verlagerung von relativ konjunkturanfälligen Zweigbetrieben ("verlängerte Werkbänke") sind an dem Angebot ungelernter Arbeitskräfte orientiert, während sich Neugründungen und Betriebsverlagerungen von Haupt- bzw. Einzelbetrieben im Durchschnitt an dem Angebot von Fachkräften orientierten (Fürst, Zimmermann 1973, Bd. 2, S. 104).

Verstärkt wurde die Unternehmenspolitik der "verlängerten Werkbänke" je nach Absatzlage in peripheren Regionen wahrscheinlich - hierzu sind uns keine empirischen Untersuchungen bekannt - noch durch die bisher übliche Subventionspolitik, die die Vergünstigungen (Abschreibungen, Zuschüsse, Zulagen) nahezu ausschließlich an die investierte Kapitalsumme knüpften.

Daß die Instabilität von Zweigwerken mittlerweile als beschäftigungspolitisches Problem in strukturschwachen Regionen erkannt wurde, steht außer Zweifel. Selbst die Industrie- und Handelskammern sträuben sich gegen die Ansiedlung von Betrieben ohne Geschäftsführung - dem zuverlässigsten Hinweis auf einen sog. Rucksackbetrieb. Auch die bisherige Regionalförderung hat nicht hinreichend zwischen originären Firmenniederlassungen und Tochter- bzw. Zweigbetrieben unterschieden. Eine jüngere Untersuchung über Industrieansiedlungspolitik kam zu dem Ergebnis, daß nahezu alle Industrieansiedlungen in den Jahren 1979 und 1980 im Umkreis von 50 Kilometern von Ballungsräumen lagen. Einige der ganz wenigen Ausnahmen war der Raum um Schwandorf, wo die Stillegung der Braunkohlengruben und das dadurch freiwerdende Potential an Facharbeitern größere Anziehungskraft ausübten. In vielen strukturschwachen Gebieten gab es hingegen so gut wie keine Neuansiedlungen mehr.

Während es also Indizien für die regionale Selektivität von Arbeitsplätzen und Wanderungen nach qualitativen Merkmalen gibt, ist die Polarisierungsthese in ihrer anspruchsvolleren dynamischen Version, d.h. die kumulative Verstärkung dieser Selektivität mit dem Ergebnis regional auseinanderdriftender Arbeitsmarktqualität derzeit aufgrund der unzureichenden Datenbasis nicht eindeutig belegbar.

Aber auch ohne den expliziten Nachweis einer Verstärkerdynamik kann man aus dem nachgewiesenen regionalen Gefälle in der Qualität von Arbeitsplätzen - auch wenn es nur für einen Teil der 23 vom Sonderprogramm ausgewiesenen Arbeitsamtsbezirke zutreffen mag[1] - die Notwendigkeit nicht nur für eine regional selektive

---

1) Es ist fraglich, ob und inwieweit mit der Arbeitslosenquote als Auswahlkriterium für die Förderregion auch die unter den hier diskutierten qualitativen Gesichtspunkten schwächsten Arbeitsamtsbezirke erfaßt wurden. Bewertungen der qualitativen Attraktivität von Arbeitsamtsbezirken in Bayern lassen hier einige Zweifel begründet erscheinen (Mieth, Genosko 1982, S. 40 ff.). Zumindest erscheint es erwägenswert, bei der zukünftigen Bestimmung von Förderregionen anstelle von oder zusätzlich zur Arbeitslosenquote z.B. Indikatoren der Qualität des Arbeitsplatzbestands in der Region heranzuziehen (Bremicker u.a. 1978).

Qualifizierungspolitik ableiten, sondern auch für eine enge Koordination von regionaler Angebots- und Nachfragepolitik, die sich die quantitative Verbesserung der Beschäftigungsstruktur zum Ziel setzt. Die Intentionen des Programms, soweit sie sich auf eine aktive Arbeitsmarktpolitik mit regionaler Schwerpunktbildung beziehen, sind demnach begründbar.

Gefördert werden sollte indessen nicht die Errichtung von Arbeitsplätzen in Problemregionen schlechthin,sondern die Errichtung von qualitativ hochwertigen und möglichst konjunkturunabhängigen Arbeitsplätzen, mit denen es möglich ist, ein entsprechend qualifiziertes Arbeitskräfteangebot in der Region einzusetzen und dort zu halten.

## 2. Im engeren Sinne: Verhütung von Arbeitskräfterotation bei betrieblichen Umstellungen

### a) Zielsetzung und Prämissen

Erklärtes Ziel des Schwerpunkts 1 im engeren Sinne war es, Arbeitskräften bei betrieblichen Umstellungen im Gefolge des wirtschaftlichen und technischen Strukturwandels durch finanzielle Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen im Betrieb die Anpassung an gewandelte Anforderungen zu ermöglichen. Bei Umstellungs- und Anpassungsprozessen, bei denen bisherige Arbeitsplätze entfallen und neue Arbeitsplätze mit anderen, d.h. andersartigen oder höheren Qualifikationsanforderungen entstehen, sei angesichts der gegebenen Arbeitsmarktsituation ein hohes öffentliches Interesse daran gegeben, daß eine Belastung des außerbetrieblichen Arbeitsmarktes vermieden wird. Eine Beanspruchung des Arbeitsmarktes drohe jeweils dann, wenn die Betriebe den üblichen personalpolitischen Rotationsmechanismus praktizieren, d.h. die Anpassung an den veränderten Qualifikationsbedarf durch Entlassungen der von Umstellungen betroffenen unzureichend qualifizierten Arbeitnehmer und anschließende Einstellung von Arbeitskräften mit den benötigten Qualifikationen vollziehen. Durch diese Rotationspolitik werden dem Arbeitsmarkt Arbeitskräfte mit geringen Qualifikatio-

nen, d.h. mit solchen, die durch den Strukturwandel entwertet sind, zugeführt, während solche mit modernen und entsprechend gesuchten Qualifikationen weggezogen werden, so daß insgesamt eine Verschlechterung der Vermittlungsfähigkeit des Erwerbslosenbestands zu erwarten ist.

Unter diesen besonderen Gegebenheiten, so wurde argumentiert, sei es aus dem Blickwinkel einer präventiv orientierten Arbeitsmarktpolitik wünschenswert, legitim und human, den Betrieb durch finanzielle Unterstützung zu innerbetrieblichen Qualifizierungen bzw. zur Requalifizierung der freigesetzten Arbeitskräfte zu veranlassen. Hier liege eine besondere arbeitsmarktpolitische Problemsituation vor, die es gerechtfertigt erscheinen lasse,von dem sonst gültigen Prinzip abzuweichen, nach dem die Weiterbildung von Arbeitskräften im Rahmen eines fortbestehenden Beschäftigungsverhältnisses als eine Angelegenheit des jeweiligen Beschäftigers zu betrachten ist und nicht grundsätzlich öffentlich bezuschußt werden sollte. Zum anderen sei in dem speziellen Fall des veränderten Qualifikationsbedarfs mit größeren Mitnahmeeffekten nicht zu rechnen, da ja tatsächlich die Weiterbeschäftigung der Arbeitskräfte nur durch einen mehr oder weniger großen Qualifizierungsaufwand zu ermöglichen ist. Dort, wo Anpassung bereits in der Vergangenheit über betriebliche Qualifizierung vollzogen wurde, sollten die Betriebe veranlaßt werden, ihre Qualifizierungsanstrengungen über das bisherige Maß hinaus auszuweiten.

Der durch die innerbetriebliche Förderung erwünschte positive, das Rotationsverfahren vermeidende Wirkungsmechanismus geht von folgenden, in der Programmkonzeption explizierten Prämissen aus:

(1) Besonders zwingende arbeitsmarktpolitische Umstände ausgenommen, galt bislang die Qualifizierung von Arbeitskräften im Betrieb als nicht öffentlich förderungswürdig, da unterstellt wurde, daß, wie es im AFG heißt, diese Qualifizierung überwiegend im Interesse des Betriebes liege, was nach Ansicht des Gesetzgebers insbesondere dann zu erwarten ist, wenn die Maßnahme unmittelbar oder mittelbar vom Betrieb getragen wird (§ 43(2) AFG).

Ähnliches gilt nach dem AFG (§ 51) auch für die institutionelle Förderung der beruflichen Bildung. Die Förderung von beruflicher Umschulung und Fortbildung beschränkte sich deshalb im Regelfalle auf außerbetriebliche berufliche Bildungsmaßnahmen.

Das Anpassungspotential bei außerbetrieblichen Bildungsmaßnahmen sei jedoch begrenzt. Unter anderem deshalb, weil wegen des bei hoher Arbeitslosigkeit gestiegenen Risikos der Wiedereingliederung nach außerbetrieblichen Bildungsveranstaltungen die Bereitschaft der Arbeitskräfte, an solchen Maßnahmen teilzunehmen, gering sei. Von daher liege es nahe, erforderliche Qualifikationsanpassungen innerbetrieblich vorzunehmen.

(2) Innerbetriebliche Qualifizierung als Alternative zu externer Umschulung und Fortbildung scheiterte häufig daran, daß die Betriebe wegen schlechter Ertragslage die Maßnahmen nicht selbst finanzieren können.

(3) Folglich bliebe den Betrieben zur Bewältigung der Anpassung nur der Ausweg, die durch technische, ökonomische oder organisatorische Umstellungen freigesetzten Belegschaftsmitglieder zu entlassen und den veränderten Anforderungen gerecht werdende Arbeitskräfte von außen zu rekrutieren. Ein solcher Umschlag von Personal über den externen Markt liege aber wegen seiner auf lange Sicht geringen Effizienz nicht im Interesse der betroffenen Unternehmen, und, soweit er mit Arbeitslosigkeit verbunden ist, auch nicht im Interesse der betroffenen Arbeitnehmer.

(4) Deshalb sei nicht nur gerechtfertigt, sondern im Interesse der Vermeidung einer zusätzlichen Belastungsquelle für den Arbeitsmarkt erforderlich, daß unter diesen Umständen von den Grundsätzen der bisherigen Förderungspolitik abgewichen werde (bzw. daß hier die vom Gesetz eingeräumte Ausnahmesituation eines besonderen arbeitsmarktpolitischen Interesses anwendbar sei).

Das bedeutet: Mit staatlicher Unterstützung anderweitig nicht finanzierbarer Requalifizierung im und durch den Betrieb sollte verhindert werden, daß freigesetzte Arbeitskräfte tatsächlich ausscheiden mußten.

Nachfolgend werden auf dem Hintergrund von Ergebnissen der Arbeitsmarktforschung die eben dargestellten Prämissen der Programmintentionen und die daraus gezogenen Schlußfolgerungen im einzelnen geprüft.

b) Eine Lücke in der bisherigen Arbeitsförderung

Mit der Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen im Betrieb lassen sich potentiell eine Reihe von Defiziten und Implementationsproblemen, die mit der bisherigen Praxis der Qualifizierungsförderung nach dem Arbeitsförderungsgesetz verbunden sind, beheben. In einem allgemeinen Sinne sind die Defizite darin begründet, daß die AFG-Förderung, wie bereits vor Jahren dargelegt, an einem spezifischen Arbeitsmarktstrukturmodell orientiert ist und von daher selektive Wirkungen generiert (Lutz, Sengenberger 1974). Mit Ausnahme der betrieblichen Einarbeitung sind die berufsfachlichen, in aller Regel betriebsexternen AFG-geförderten Qualifizierungsmaßnahmen dort wirksam, wo die Qualifizierungsmaßnahme nicht oder wenig an bestimmte Arbeitsplätze oder Betriebe gebunden ist; hingegen benachteiligt das AFG jene Arbeitskräfte, deren Qualifizierungsmöglichkeiten stark an bestimmte Betriebe oder bestimmte Arbeitsplätze gebunden sind.

Natürlich hat der Gesetzgeber mit Recht die Bezuschussung stark arbeitsplatz- und betriebsbezogener Qualifizierung ausgeschlossen, jedoch damit auch denjenigen Arbeitskräften den Zugang zur öffentlichen Förderung erschwert, deren Beschäftigungsschicksal eng mit einem Betrieb oder Arbeitsplatz verknüpft ist, da in diesem Falle die objektiven wie subjektiven Barrieren der Teilnahme an (außerbetrieblichen) Maßnahmen vergleichsweise groß sind und sich bei hoher Arbeitslosigkeit noch zusätzlich vergrößern, da dann die Risiken der Wiedereingliederung entsprechend ansteigen.

Noch entscheidender als der allgemeine Zusammenhang von Arbeitslosigkeit, beruflicher Bildung und Wiedereingliederungschancen scheint zu sein, daß die Gratwanderung zwischen dem mit externen Maßnahmen verbundenen Risiko für eine anschließende Wiederbeschäftigung und drohender Arbeitslosigkeit aufgrund von entwerteter

beruflicher Qualifikation sich nicht in gleicher Weise für alle Arbeitskräftegruppen stellt. Nach wie vor scheint die These relevant, daß Fachkräfte in beruflichen Teilarbeitsmärkten von externen Maßnahmen, wie sie das AFG fördert, relativ viel gewinnen und wenig verlieren können, weil für sie das präventive Moment vorrangig ist, während Un- und Angelernte bzw. solche Arbeitskräfte, die in ausgeprägt betriebsinternen Märkten beschäftigt sind und deren Beschäftigungschancen stark mit bestimmten Arbeitsplätzen in bestimmten Betrieben verknüpft sind, bei externen Maßnahmen relativ hohe Risiken in Kauf nehmen müssen (Lutz, Sengenberger 1974, S. 116 ff.).

Ein Angelernter bzw. Arbeitnehmer ohne formalen vollwertigen Bildungsabschluß wird von sich aus weniger geneigt sein, einen betrieblichen Arbeitsmarkt zu verlassen, es sei denn, er wird dazu gezwungen. Die Neigung zu präventiver externer Qualifizierung ist bei ihm gering; eine Bereitschaft hierfür dürfte erst im Falle der Entlassung und Arbeitslosigkeit vorhanden sein[1] (Brinkmann 1977, S. 201). Mit anderen Worten: auch ohne arbeitslosigkeitsbedingtes Wiedereingliederungsrisiko wäre eine hohe Ungleichverteilung der Förderung nach Arbeitskräftegruppen zu erwarten; die Arbeitslosigkeit akzentuiert lediglich das Problem.

Obgleich es bei der AFG-Förderung seit 1975 deutlich erkennbar das Bestreben gegeben hat, mehr Angehörige von Problemgruppen und mehr Arbeitslose in die Förderung einzubeziehen, ist dies nach wie vor begrenzt effektiv im Sinne einer Konzentration auf Arbeitnehmergruppen mit besonderen Risiken. Trotz der nunmehr gerade für den Personenkreis der Un- und Angelernten günstigen Förderungskriterien nach dem AFG ist es bisher nicht gelungen, diese Arbeitnehmer in dem Umfange für die berufliche Bildung zu gewinnen, wie es wünschenswert wäre. Grund dafür sind nicht die Bestimmungen des AFG, sondern die oben benannten strukturellen Barrieren gegen die Teilnahme an außerbetrieblichen Bildungsmaßnahmen.

---

1) Mittlerweile haben viele Untersuchungen den Nachweis erbracht, daß Arbeitskräfte ohne beruflichen Abschluß bei Betriebswechsel ein besonders hohes Risiko der Qualifikationsvernichtung und des beruflichen Abstiegs tragen.

Zwar sind seit 1974 anteilig mehr Arbeitslose gefördert worden (bei den Männern liegt der Anteil jetzt bei rund einem Drittel, bei den Frauen bei 60 v.H.), doch betrifft das Gros der Förderfälle bei den Männern (die wie ehedem überproportional zu ihrem Beschäftigtenanteil partizipieren) Personen mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung. Nach wie vor hat, wenn auch nicht mehr so extrem wie vor 1974, die Fortbildung das Übergewicht und dabei wiederum die Aufstiegsqualifizierung zum Handwerksmeister.

Bei den Frauen dominieren die Maßnahmen zur Feststellung, Erhaltung und Anpassung der beruflichen Kenntnisse, aber auch hier sind Personen mit einer Berufsausbildung in der Mehrheit. Die Förderung ist insgesamt betrachtet vom Effekt her immer noch schwergewichtig eine für Fachkräfte. Und diese Eigenart wird durch hohe Arbeitslosigkeit wegen der oben bezeichneten ungleichen Risikoverteilung eher noch verstärkt als abgeschwächt, da für Personen mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung die Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Bildung bei drohender oder bereits eingetretener Arbeitslosigkeit viel selbstverständlicher ist. Daraus ist zu folgern, daß die Förderung externer Maßnahmen nur ein partiell wirksames Instrument zur Steuerung qualifikatorischer Anpassung im Sinne der allgemeinen AFG-Zielsetzung sein kann. Sie hilft dem "berufsbezogenen" Arbeitnehmer, dagegen nicht demjenigen, dessen Beschäftigungschancen mehr oder weniger "betriebsbezogen" sind.

Nach wie vor ist also eine Fortentwicklung der Arbeitsförderung im Bereich der beruflichen Qualifizierung angezeigt, wenn die besonders hohen Arbeitsmarktrisiken ausgesetzten Arbeitskräfte unterhalb der Facharbeiterebene aus ihrer benachteiligten Lage herausgeführt werden sollen. Dafür ist jedoch nicht allein eine finanzielle Bezuschussung ausschlaggebend, sondern es sind vor allem Qualifizierungsformen, -maßnahmen und -mittel erforderlich, die den Arbeitsinhalten und -erfahrungen dieser Gruppen gerecht werden und zugleich geeignet sind, sie qualifikatorisch von der engen Arbeitsplatz- und Betriebsbezogenheit ein Stück unabhängiger zu machen.

Wie oben dargelegt, sah man ein besonderes öffentliches Interesse gegeben, mit arbeitsmarktpolitischen Instrumenten dann und insoweit in betriebliche Anpassungsvorgänge zu intervenieren, wenn daraus unter normalen Umständen Freisetzungen und Entlassungen von betroffenen Arbeitnehmern zu befürchten sind. Aus diesem Zusammenhang heraus und wohl auch aus Gründen des gezielten Einsatzes knapper Mittel knüpfte man die Förderungswürdigkeit an das Vorliegen solcher betrieblicher Umstellungsfälle.

Diese Anlaßkonstruktion, wiewohl im Zusammenhang mit den bestehenden AFG-Grundsätzen und beschränkten Ressourcen plausibel, schränkt allerdings das arbeitsmarktpolitische Potential von Qualifizierungsmaßnahmen in Betrieben erheblich ein. Wie einschlägige sozialwissenschaftliche Untersuchungen zeigen (Maase, Schultz-Wild 1980; Kern, Schauer 1978),und wie auch aus den betrieblichen Fallstudien in den Maßnahmebetrieben im Rahmen der Begleitforschung deutlich wurde (vgl. unten), sind das Konzept technisch-ökonomisch-organisatorischen Strukturwandels, das der Programmschöpfer im Auge hatte, sowie die entsprechenden betrieblichen Umstellungen und deren personelle Auswirkungen ein spezifischer Typus, der für den Strukturwandelprozeß insgesamt nur begrenzte Bedeutung hat. Offensichtlich ging es den Programmintentionen nach um relativ umfassende, transparente, gut definierbare und folglich auch steuerbare technisch-organisatorische Umstellungen, bei denen die qualifikationsbezogenen Konsequenzen abschätzbar und planbar sind. Denn nur dann war der Qualifizierungsertrag der Förderungsmaßnahmen erkennbar und eine Mitgestaltung und Mitverantwortung seitens der betrieblichen Arbeitnehmervertretung leistbar.

Demgegenüber ist festzustellen, daß in der betrieblichen Praxis diese eindeutigen Umstellungsfälle mit klar erkennbaren Personalfolgen nicht den Regelfall von Anpassung darstellen. Überwiegend wird der Strukturwandel getragen von eher begrenzten, schrittweisen, oft nahezu kontinuierlichen, wenig transparenten und folglich nur in der Summe sowie in größeren Zeiträumen erkennbaren Anpassungsprozessen, die sich deshalb auch häufig einer Planbarkeit

entziehen. Dieser Typ ist entsprechend dieser Merkmale auch als "schleichende Rationalisierung" bezeichnet worden.

Diese für das Gesamtvolumen an Strukturwandel sehr bedeutsamen naturwüchsigen Anpassungsvorgänge sind von den Betrieben zwar nicht problemlos, aber in der Regel ohne direkten Personalabbau über das Anpassungspotential innerbetrieblicher Arbeitsmärkte zu bewältigen. Betriebe dimensionieren den Anpassungsprozeß an diesen Fällen so, daß größere Personalprobleme und Personalkonflikte vermieden werden.

Sicherlich hat während der 70er Jahre, in denen es in beträchtlichem Umfang zu Personalabbauaktionen in größeren Teilen der Wirtschaft gekommen ist, auch die Anzahl umfassender spektakulärer Umstellungsfälle zugenommen. Dennoch darf nicht übersehen werden, daß insgesamt nach wie vor kleindimensionierte, relativ stetige Innovations- und Anpassungsmuster dominieren.

Aus den fortlaufenden, im einzelnen kaum wahrnehmbaren und scheinbar problemlos bewältigten Anpassungsvorgängen folgt jedoch keineswegs, daß Qualifikationsdefizite keine Rolle spielten und deshalb kein Qualifizierungsbedarf bzw. -anlaß gegeben sei. Die schleichenden Strukturveränderungen können in der Summe ähnlich gravierende Personalfolgen und Arbeitsmarktbelastungen zeitigen, ohne daß sie gleichermaßen spürbar werden. Möglicherweise ist hierbei die Beeinflußbarkeit des Anpassungsprozesses durch öffentlich geförderte Qualifizierung sogar größer, aussichtsreicher und im Effekt präventiver als bei großdimensionierten Umstellungen, bei denen die Erhaltung der Belegschaften durch noch so große Qualifizierungsanstrengungen häufig an Marktgegebenheiten scheitert.

Noch einmal stärker auf die Maßgaben des Programms bezogen, bedeutet die verbreitete Praxis kleinschrittiger und kleindimensionierter, dafür aber mehr oder weniger kontinuierlicher Rationalisierung, daß sich in vielen Betrieben Anpassungschwierigkeiten aufgrund von Qualifikationslücken aufgestaut haben, die die Betriebe möglicherweise oder sogar wahrscheinlich über Personalrotation beheben, für die aber, den allgemeinen Programmintentionen nach, eine

Lösung über innerbetriebliche Qualifizierung eine arbeitsmarktpolitisch wünschenswerte Alternative wäre. Dennoch wäre in dieser Situation die Förderungswürdigkeit im Rahmen des Sonderprogramms nicht gegeben, da aktuell kein Fall von technisch-organisatorischer Umstellung deutlich ausweisbar oder abgrenzbar ist.

c) Formen und Bedeutung des Rotationsverfahrens

Ehe über Praxis und Relevanz des personalpolitischen Rotationsprinzips Näheres gesagt wird, ist es sinnvoll, eine analytische Unterscheidung zwischen "direktem" und "indirektem Rotationsverfahren" einzuführen.

Beim direkten Rotationsverfahren sind die Veränderung des Arbeitsplatzes und die Personalveränderung zeitlich und personell eng verkoppelt. Verändern sich die qualitativen Anforderungen eines Arbeitsplatzes, so wird unverzüglich und ohne Zwischenschritte innerbetrieblichen Arbeitsplatzwechsels der Arbeitnehmer, der den Arbeitsplatz eingenommen hat, entlassen und ein entsprechend qualifizierter für die neue Stelle hereingenommen. Der Grund für den Arbeitskräfteaustausch über den externen Arbeitsmarkt sind also hier qualifikatorische Profildiskrepanzen zwischen jeweils alten und neuen Arbeitsplätzen und alten und neuen Arbeitskräften, die in der Regel im Zuge von Umstellungen und Produktionsanpassungen auftreten. Aus der Programmbeschreibung geht hervor, daß der Programmschöpfer diese Austauschpraxis beim Design des Programms deutlich im Visier hatte.

Neben dem direkten, d.h. unmittelbaren und unverzüglichen Austausch von Arbeitskräften über den zwischenbetrieblichen Arbeitsmarkt ist das indirekte Rotationsverfahren zu nennen, das im Prinzip vom Programmschwerpunkt 1 ebenfalls angesprochen ist. Beim indirekten Rotationsverfahren wird der Austausch von Personal schrittweise über mehrstufigen betriebsinternen Arbeitsplatzwechsel und folglich auch zeitlich gestreckt vollzogen. Auch die Eingliederung neuer Arbeitskräfte geschieht etappenweise und durch sukzessive Höherstufung.

Dieses Verfahren entspricht den Allokationsprinzipien differenzierter betriebsinterner Arbeitsmärkte. Zu diesen Prinzipien gehört eine abgestufte Risikoverteilung für Abgruppierung und Entlassung bei Freisetzungsvorgängen, wonach - dem Prinzip des Verschiebebahnhofs gleich - Vernichtung eines Arbeitsplatzes und negative Folgen für den Arbeitsplatzinhaber nicht wie bei der direkten Personalrotation notwendigerweise zusammenfallen. Häufig kommt es im Zuge von Verdrängungsprozessen zum Ausscheiden eines Mitglieds der Randbelegschaft oder eines Arbeitnehmers ohne Kündigungsschutz, während Stammarbeitskräfte und solche mit weitgehendem Kündigungsschutz behalten werden. In anderen Worten: Die Selektion von Arbeitsplätzen und die Selektion von Arbeitskräften sind voneinander abgekoppelt. Zeitlich, umfangmäßig und im Hinblick auf die Person folgt die Auswahl der Arbeitsplätze einer anderen Dynamik als die Selektion der stillzulegenden oder zu verändernden Arbeitsplätze.

Indirekte Austauschprozesse waren, wie im Teil B, Kapitel II. im einzelnen dargelegt wird, in den 70er Jahren im Arbeitsmarkt der Bundesrepublik von hoher Bedeutung. Sie werden allerdings nicht immer und häufig nicht primär durch umstellungsbedingte qualifikatorische Profildiskrepanzen ausgelöst, sondern dienen in erster Linie der Verbesserung der Belegschaftsstruktur - etwa nach Alter, Gesundheit, Leistungsfähigkeit und Qualifikationsniveau, wobei bei letzterem eher die Qualifikationshöhe als die Qualifikationsrichtung die entscheidende Rolle spielt. Die Chancen für derartige "Strukturaufbesserungen" der betrieblichen Belegschaften sind natürlich abhängig von der allgemeinen Auslastung des Arbeitskräftepotentials. Sie haben sich während des Beschäftigungseinbruchs 1974/75 verbessert und waren anschließend, wenn auch regional und sektoral unterschiedlich, weiterhin gegeben.

Die Möglichkeiten für die Praktizierung des direkten Rotationsverfahrens auf breiter Front stehen im Widerspruch zu der allgemeinen Behauptung der Beschäftiger - auch solcher in Problemregionen -, daß vom äußeren Arbeitsmarkt nur schwerlich qualifizierte und geeignete Kräfte zu bekommen seien. Auch wenn die Klagen von Arbeitgebern über den Fachkräftemangel verschiedentlich überzogen sein

dürften, so sind doch die Möglichkeiten für die gezielte Rekrutierung von Fachkräften mit der gewünschten Qualifikation begrenzt. Direkte Rotationsverfahren stehen ja im Zusammenhang mit Umstellungen, die neuartige Qualifikationserfordernisse nach sich ziehen. Gerade solche spezifisch neuen, modernen Qualifikationen können häufig nicht auf dem externen Arbeitsmarkt eingekauft werden. Die Rekrutierung solcher Arbeitskräfte steht nur gutzahlenden Betrieben und solchen mit großzügigen Sozialleistungen offen. Andere Betriebe müssen versuchen, die erforderlichen Qualifikationen entweder intern zu erzeugen oder auf Lösungen von Anpassungserfordernissen zurückgreifen, die - wie etwa arbeitsorganisatorische Maßnahmen - keine oder nur geringfügige Qualifizierungsleistungen erforderlich machen.

Eine weitere Einengung für direkte Rotation als personalpolitisches Prinzip ergibt sich aus bestehenden gesetzlichen und kollektivrechtlichen Bestimmungen des Kündigungsschutzes, des Gebots des Interessenausgleichs bei Personalabbau und aus vertraglichen Vereinbarungen, nach denen die Möglichkeiten, Freigesetzte weiterzubeschäftigen, wahrgenommen werden müssen. Dazu gehören auch Maßnahmen zur Qualifizierung von Arbeitskräften für andere/ neue Tätigkeiten im Betrieb.

Obgleich derartige Rechtsverpflichtungen nicht überall bestehen, bezogen auf Arbeitskräftegruppen ungleich entwickelt sind und auch nicht immer durchgesetzt werden, so sind sie doch weit verbreitet, insbesondere im großbetrieblichen Sektor. So haben in einigen Branchen Sozialpläne eine bereits zwei Jahrzehnte lange Tradition. Rund die Hälfte der Arbeitnehmer über 40 Jahre sind in Branchen beschäftigt, für die Rationalisierungsschutzabkommen gültig sind, nach denen die Beschäftiger zu Umschulung oder anderweitigen qualifikatorischen Anpassungsbemühungen in eigener Regie und auf eigene Kosten verpflichtet sind.

Das gültige Sozialrecht steht also nicht nur der Anwendbarkeit des offenen Rotationsverfahrens in weiten Bereichen der Wirtschaft unmittelbar entgegen, sondern es schreibt sogar dem Arbeitgeber

den Lösungsweg bei Betriebsänderungen vor, zu dem die Betriebe durch die Förderung nach Schwerpunkt 1 des Sonderprogramms bewegt werden sollten. Der Sinn einer staatlichen Förderung kann demnach nur darin liegen, das Potential des Betriebes für interne Qualifizierung zur personellen und sozialen Bewältigung der Anpassung zu erweitern - das Programm nennt hier finanzielle Engpässe bei Unternehmen als mögliches Hindernis - und darüber hinaus die betrieblichen Qualifizierungsleistungen in einer Weise zu gestalten, daß sie auch öffentlichen Arbeitsmarktinteressen gerecht werden.

### 3. Eine "expansive" Deutung: Erweiterung der Anpassungskraft betriebsinterner Arbeitsmärkte

Mit der Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen im Betrieb nach Schwerpunkt 1 wurden über die Einarbeitungszuschüsse nach dem AFG hinaus Anpassungsinstrumente gefördert, die zum Repertoire innerbetrieblicher Arbeitsmärkte gehören. Um die möglichen Folgen dieser Förderung ermessen und bewerten zu können, ist es nützlich, sich noch einmal das Konzept und die wichtigsten Funktionen innerbetrieblicher Arbeitsmärkte zu vergegenwärtigen:

Mit innerbetrieblichen (oder betriebsinternen) Arbeitsmärkten seien all jene Prozesse und Maßnahmen im Verfügungs- und Entscheidungsbereich eines einzelnen Arbeitgebers gemeint, die geeignet sind, einen quantitativen und/oder qualitativen Ausgleich von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage herbeizuführen, ohne daß dabei der externe Arbeitsmarkt direkt in Anspruch genommen wird. Zu diesen Maßnahmen und Prozessen zählen vor allem die innerbetriebliche Qualifizierung (Weiterbildung, Umschulung, Einarbeitung etc.), innerbetriebliche Arbeitskräftebewegungen (z.B. durch Versetzung, Beförderung), betriebsbezogene Entlohnungs- und Sozialleistungen, Variationen der Arbeitszeit (etwa durch Mehrarbeit und Kurzarbeit, Urlaubsgestaltung) und schließlich Veränderungen der betrieblichen Arbeitsteilung und Arbeitsplatzanforderungen, Vergabe und Rücknahme von Produktionsaufträgen oder anderen Maßnahmen der Beeinflussung des betrieblichen Arbeitskräftebedarfs.

a) Anpassungsleistung und Abschirmungstendenz

Zwei funktionale Aspekte betriebsinterner Arbeitsmärkte sind hier von besonderer Bedeutung:

(1) Betriebsinterne Arbeitsmärkte erbringen vielfältige und wichtige quantitative wie qualitative Anpassungsleistungen im Rahmen des gesamtwirtschaftlichen Strukturwandels wie auch zur Bewältigung von unstetiger mengenmäßiger Arbeitsnachfrage (Lutz u.a.1972). Sie entlasten damit die überbetrieblichen Arbeitsmärkte in ihrer Funktion des Ausgleichs von quantitativen und qualitativen Angebots- und Nachfragediskrepanzen und sind von daher gesehen zielkonform zu übergeordneten Arbeitsmarktinteressen.

(2) Betriebsinterne Arbeitsmärkte führen typischerweise zur Abgrenzung - im Extremfall zur Abschottung - des betrieblichen vom überbetrieblichen Arbeitsmarkt. Betriebsangehörige erfahren eine Vorzugsbehandlung gegenüber Außenstehenden, häufig gibt es auch eine hierarchische Ordnung von kettenartig verbundenen Arbeitsplätzen und einer parallelen Rangordnung von Arbeitskräften und mehr oder weniger feste, institutionell verankerte Prinzipien und Regeln der Zuweisung von Arbeitskräften zu Arbeitsplätzen (betriebliche Karrieren etc.)[1]. Die Abschließung innerbetrieblicher von außerbetrieblichen Arbeitsmärkten kann die Funktionsfähigkeit des Gesamtarbeitsmarktes in verschiedener Weise erheblich beeinträchtigen, indem sie die "Austauschfähigkeit" von Arbeitskräften zwischen den beiden Marktebenen über mangelnde (qualifikatorische) Substitutionspotentiale reduziert oder die "Austauschmöglichkeit" durch Allokationsregeln einengt, die, obgleich die qualifikatorischen Voraussetzungen gegeben sind, einer Arbeitskraft den Zugang zu betrieblichen Arbeitsplätzen verwehren (Sengenberger 1976; Sengenberger 1979b).

---

1) Dieses Konzept des internen Arbeitsmarktes entstammt der angelsächsichen institutionellen Schule der Arbeitsmarktforschung, die "interne" von "externen" Märkten unterscheidet, wobei letztere ausschließlich nach den Prinzipien der freien Marktkonkurrenz von Lohn und Leistung funktionieren.

Natürlich sind beide Effekte innerbetrieblicher Arbeitsmärkte, die der Anpassungsleistung und die der Abschirmung nach außen, Elemente von umfassenderen betrieblichen Personalstrategien und als solche nicht voneinander zu trennen; aber es ist auch nicht so, daß eine Erhöhung des internen Anpassungsvermögens und der Strukturwandeleffizienz unbedingt oder zwangsläufig mit stärkerer Abgrenzung verbunden sein muß. Es gibt einen "politischen" Gestaltungsspielraum, innerhalb dessen die Anpassungs- und Ausgleichsfähigkeit betrieblicher Arbeitsmärkte erhöht wird, ohne die Abgrenzung nach außen zu verstärken und ohne damit den zwischenbetrieblichen Arbeitsmarkt zu schwächen. Es ist sogar in gewissen Grenzen möglich, internes Anpassungsvermögen und Austauschfähigkeit zugleich zu verbessern.

Qualifizierungspolitik hat als Instrument zur Ausfüllung dieses Gestaltungsspielraums große, wenn auch nicht ausschließliche Bedeutung. Man könnte die Zielvorstellung des Schwerpunkts 1 so interpretieren, daß angestrebt wird, eine Erweiterung der Anpassungskraft und Anpassungseffizienz innerbetrieblicher Arbeitsmärkte und eine Verbesserung des zwischenbetrieblichen Markts miteinander zu verknüpfen, indem eine möglichst große Anzahl von Arbeitskräften mit berufsfachlichen, arbeitsmarktgängigen Qualifikationen ausgestattet wird. Das Zielmodell wäre gewissermaßen ein nach fachlichen Strukturprinzipien organisierter innerbetrieblicher Arbeitsmarkt, gleichsam "fachinterner" Markt, der zugleich hohe betriebsinterne Substitutionspotentiale bereithält und durch den Bezug der internen Qualifikationsausstattung mit externen Berufsklassifikationen das zwischenbetriebliche Mobilitätspotential verbessert.

Das vorherrschende Strukturprinzip dieses internen Arbeitsmarktmodells liegt nicht in vertikalen Arbeitsplatzketten und entsprechenden Aufstiegsleitern und Karrieremustern, sondern primär in "horizontaler" Flexibilität des Arbeitskräfteeinsatzes dank breiter Grundqualifikation. Die vertikale Abstufung von Arbeitsplätzen und ein entsprechend vertikales Gefälle in der Qualifikation von Arbeitskräften, wie sie bislang den innerbetrieblichen Märkten eigen waren, sollten eher abgebaut werden. Beides zusammengenommen,

die größere Polyvalenz der Arbeitskräfte und das verringerte Arbeitsplatzdifferential, erweitern die interne Vermittlungsfähigkeit der Belegschaften. Sie bedeutet letzten Endes eine Entdifferenzierung bei Arbeitskräften und Arbeitsplätzen, eine Reduzierung der internen Arbeitsteilung, eine betriebliche Infrastruktur, die zwar durch höheren Qualifizierungsaufwand kurzfristig höhere Kosten verursachen kann, dies auf längere Sicht aber rechtfertigt durch überlegene Anpassungsleistungen.

Natürlich ist dieses Strukturmodell nicht neu, sondern wiederholt in der Arbeitsmarkt- und in der Bildungspolitik propagiert worden; und verglichen mit den meisten anderen Industrieländern ist es in der Bundesrepublik auch am weitesten verwirklicht. Dennoch sind die Möglichkeiten noch lange nicht ausgeschöpft, wofür die gemessen an diesem Zielkonstrukt große Varianz von realen Arbeitsmarktstrukturen zwischen Betrieben, Branchen und Ländern spricht. Die hier interessierende Hypothese geht dahin, daß über die Förderung von Qualifizierung im Betrieb ein höherer Ausschöpfungsgrad des Modellpotentials erzielt werden kann.

b) Polyvalenz und Flexibilitätsbedarf

Eine durch Polyvalenz erzielte Erweiterung und Vitalisierung der Anpassungskraft innerbetrieblicher Arbeitsmärkte, ohne daß dies durch überbetriebliche, für den Gesamtarbeitsmarktprozeß negative Rückwirkungen erkauft werden muß, ist aus verschiedenen Blickwinkeln heraus wünschenswert.

(1) Zunächst einmal sind ja, wie bereits angedeutet, interne Arbeitsmärkte (besonders im großbetrieblichen Sektor) weit verbreitet, und mit ihrer Entwicklung und Konsolidierung ist ein Großteil des kollektivrechtlichen und gesetzlichen Beschäftigungs- und Bestandsschutzes der Arbeitnehmer verknüpft. Einschlägige Bestimmungen verpflichten die Arbeitgeber sogar zu betriebsinternen personellen Anpassungslösungen.

Eine Zurückdrängung der Allokationsprinzipien innerbetrieblicher Märkte würde demgemäß den sozialen Besitzstand zunächst einmal erheblich in Frage stellen (selbst unter der Annahme, der Beschäftigungsschutz sei in mancher Hinsicht reformfähig und reformbedürftig). Entscheidend ist, daß eine strukturelle Entwicklung des Arbeitsmarktes verhindert wird, bei der die relativen Beschäftigungschancen auf betrieblichen und überbetrieblichen Arbeitsmärkten noch stärker auseinanderklaffen. Denn damit würden für die Arbeitnehmer die "Kosten" beim Verlassen eines Betriebs oder die des Zugangs zu einem bestimmten Betrieb noch weiter steigen.

(2) Viele Anzeichen deuten darauf hin, daß in weiten Bereichen der Wirtschaft der Flexibilitätsbedarf im Personaleinsatz seit der Beschäftigungskrise 1974/75 gewachsen ist. Den gesamtwirtschaftlichen Hintergrund dafür bilden die unstetigere und ungewissere Gütermarktentwicklung sowie die Umstrukturierung im Rahmen der neuen internationalen Arbeitsteilung bei gleichzeitigem Übergang auf niedrige Wachstumsraten (Lutz u.a. 1980, S. 26 ff.).

Mehr personelle Flexibilität können die Betriebe auf verschiedene Weise gewinnen, wie binnen- und vor allem internationale Vergleiche von personalpolitischen Tendenzen zeigen. Dem Flexibilisierungsziel dienen beispielsweise die Auslagerung bestimmter Funktionen und Dienste auf Fremdunternehmer, Vermehrung befristeter Arbeitsverhältnisse, der Arbeitskräfteverleih oder gezielte technisch-organisatorische Umstellungen.

Ein alternativer oder komplementärer Weg zur Erhöhung der Flexibilität im Personaleinsatz kann aber auch in einer Erhöhung (genauer: Verbreiterung) der Qualifikation von Arbeitskräften bestehen, di bisher nur an ganz bestimmten Arbeiten oder Betriebspunkten angelernt und eingearbeitet wurden; ein Weg, der offensichtlich mit den allgemeinen arbeitsmarktpolitischen Zielvorgaben vollwertiger und stabiler Beschäftigung eher kompatibel ist.

Diese Lösungsstrategie der Qualifizierung scheint auch die sachgerechtere zu sein, wenn man die häufig erwartete Entwicklung hin zu intelligenteren Produkten und qualifikationsintensiveren Pro-

duktionsverfahren in der deutschen Industrie in Rechnung stellt. Systematisch strukturierte und allgemeine fachliche Grundlagenkenntnisse und -fertigkeiten der Belegschaft ermöglichen Transferpotentiale im Betrieb, mit denen die Probleme eines erhöhten horizontalen Mobilitätsbedarfs zu lösen sind, der sich ergibt aus der veränderten Produktnachfrage, den Innovationserfordernissen, aber auch aus unstetigeren und beschleunigten Marktentwicklungen (Drexel 1980a, S. 285 ff.; Drexel 1980b; Drexel, Nuber 1979).

Zum anderen ist in den vergangenen Jahren deutlich geworden, daß die "negative" Kategorie von Flexibilisierungsinstrumenten auf Kritik stößt und soziale Konflikte heraufbeschwört, soweit mit ihr instabile bzw. inferiore Beschäftigungsverhältnisse generiert oder Anpassungserfordernisse schlicht externalisiert werden.

(3) In Anbetracht der demographischen Wende in der zweiten Hälfte dieses Jahrzehnts - die zahlenmäßig starken ins Arbeitsleben eintretenden Jahrgänge werden von zahlenmäßig schwachen abgelöst - haben die Beschäftiger auch nach vielseitigem eigenem Bekunden allen Anlaß, in der ersten Hälfte des Jahrzehnts eine Politik der Bevorratung von qualifizierten Arbeitskräften zu betreiben. Dazu können über die berufliche Erstausbildung hinaus die Möglichkeiten durch berufliche Qualifizierung von Erwachsenen im Betrieb gesteigert werden.

Die hier angestellten Überlegungen lassen sich dahingehend zusammenfassen, daß mit der öffentlichen Förderung innerbetrieblicher Arbeitsmärkte insbesondere deren strukturwandelwirksame Anpassungskraft im Gesamtarbeitsmarkt ausgeweitet werden kann. Dieses positive Ergebnis ist jedoch kein zwangsläufiges. Es können mit dem Ausbau betriebsinterner Märkte auch sehr negative strukturelle Konsequenzen für den Gesamtarbeitsmarkt verbunden sein. Wenn man das positive, von übergeordneten und längerfristigen Arbeitsmarktperspektiven und -zielen ableitbare und wünschenswerte Potential innerbetrieblicher Märkte durch öffentliche Interventionen stärker ausschöpfen möchte, benötigt man ein <u>Zielmodell interner Arbeitsmärkte,</u> aus dem heraus dann Förderziele und -kriterien definiert werden können. Ein solches Zielmodell könnte ein an fachli-

chen Kriterien orientierter innerbetrieblicher Arbeitsmarkt sein, der hohe Anpassungsleistung aufgrund hoher und extensiver Qualifikationsausstattung der Belegschaft erbringen kann und zugleich deren zwischenbetriebliche Austauschfähigkeit verbürgt.

# Teil B: Die Förderung innerbetrieblicher Qualifizierungsmaßnahmen - Situationsanalyse und Wirkungsweisen

## Einleitung

Teil B des vorliegenden Endberichts referiert die Ergebnisse unserer empirischen Arbeiten im Rahmen der Begleituntersuchung zum Maßnahmenschwerpunkt 1 (Berufliche Qualifizierung) des Sonderprogramms. Ganz allgemein läßt sich dieser Programmschwerpunkt als ein neuartiger arbeitsmarktpolitischer Versuch sehen, mit dem Instrument der öffentlichen Förderung betrieblicher Qualifizierungsmaßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsmarktstruktur und zur Vorbeugung weiterer Arbeitsmarktungleichgewichte beizutragen. In diesem Teil B werden Wirkungen und Potentiale der Förderung unter verschiedenen Teilaspekten und -fragestellungen dargestellt und beurteilt. Dabei ging es neben der Bewertung der tatsächlichen Wirkungen des Programms vor allem um eine eingehende Diskussion der in einem solchen Instrument steckenden Möglichkeiten.

Im Kapitel I werden die Fördermaßnahmen in der Bewertungsperspektive einer Erhöhung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmarktstruktur unter qualifikationsinhaltlichen und -politischen Gesichtspunkten analysiert. Die wesentlichen Forschungsfragestellungen lauten hierbei: Wieweit entsprechen die Maßnahmen dem Kriterium der Arbeitsmarktgängigkeit der vermittelten Qualifikationen? Sind wichtige Anforderungen an arbeitsmarktgängige Qualifikation, wie sie etwa im Typ der beruflichen Vollausbildung enthalten sind, bei den geförderten Maßnahmen erfüllt worden? Entsprechen die Fördermaßnahmen dem Kriterium einer Veränderung der betrieblichen Qualifikationsstrukturen? Wirken sie in Richtung einer wünschenswerten qualifikatorischen Vereinheitlichung oder eher einer Polarisierung der Qualifikationsstrukturen?

Schließlich wird danach gefragt, inwieweit mit der Programmförderung, die sich auf Erwachsenenqualifizierung richtet, unerwünschte Effekte einer Einschränkung der Jugendlichenausbildung verbunden sind.

Im Kapitel II stehen Fragen nach verteilungspolitischen Wirkungen von Maßnahmen des Schwerpunkts 1 im Vordergrund. Dessen explizite Zielsetzung war es ja, über Qualifizierungsförderung Austauschprozessen - ausgelöst durch betriebliche Personalrotation - mit der Folge einer Verschlechterung des Arbeitslosenbestands und der weiteren Verfestigung von Arbeitsmarktproblemgruppen entgegenzuwirken.

Zunächst wird daher der Frage nachgegangen: Welche Rolle spielen direkte personalpolitische Rotationsverfahren im Gefolge von Umstellungen für die Austauschprozesse mit den benannten negativen Arbeitsmarktfolgen? Und: Wie interveniert hier das Programm?

Im zweiten Schritt wird die Bedeutung von eher indirekten Rotationsverfahren analysiert, d.h. einer betrieblichen Politik der Personalauslese, die über gestufte Aus- und Eingliederungsmechanismen für den Arbeitskräfteaustausch mit negativen Verteilungsfolgen verantwortlich ist. Hier ist die Frage, welchen Einfluß die Maßnahmen auf die betriebliche Selektionspolitik nehmen und welche Wirkungen daraus für Arbeitsmarktstruktur und -prozesse zu erwarten sind. Wirken sie den betrieblichen Selektionsprinzipien entgegen - oder wird die Qualifizierungsförderung zum Instrument einer verschärften internen Leistungsauslese und einer schrittweisen Ausdifferenzierung von "schlechten" gegenüber "guten" Arbeitskräften?

Kapitel III befaßt sich speziell mit der Frage, worauf die auffallend geringe zahlenmäßige Beteiligung von Frauen an den Fördermaßnahmen im Schwerpunkt 1 zurückzuführen ist: Gezielte Diskriminierung bei der Teilnehmerauswahl? Desinteresse bei weiblichen Beschäftigten insgesamt? Fehlende fachliche Voraussetzungen bei den direkt von Umstellungs- und Anpassungsprozessen Betroffenen? Geringe Repräsentanz von Frauen in den Förderbetrieben bzw. deren in die Qualifizierungsmaßnahmen einbezogenen (Produktions-) Abteilungen? "Frauenfeindliche" Konzeption des gesamten Förderprogramms? Diese und weitere Aspekte verweisen auf eine Problematik, die im Vorfeld weit mehr noch als im unmittelbaren Rahmen der Erwachsenenqualifizierung nach Lösungen verlangt.

Im Kapitel IV werden die betrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen aus der Perspektive beschäftigungsbezogener Wirkungen betrachtet. Mit dem Programm insgesamt war die Erwartung verbunden, eine möglichst umgehende Besserung der Beschäftigungssituation in den geförderten Regionen herbeizuführen, primär allerdings durch die Schwerpunkte 2 und 3. Wir konzentrieren uns auf das beschäftigungspolitische Potential öffentlicher Qualifizierungsförderung. Anders als bei einer aggregierten Wirkungsanalyse wird hier von der einzelbetrieblichen Ebene ausgegangen. Zu verfolgen ist, wieweit und unter welchen Bedingungen Beschäftigungsanstöße über Qualifizierungsmaßnahmen auftreten können und in welchen Formen sie in Beschäftigungseffekte für den betrieblichen und den überbetrieblichen Arbeitsmarkt umgesetzt werden können.

Eine Einschätzung von Programmwirkungen im Sinne einer menschengerechten Gestaltung von betrieblichen Anpassungsmaßnahmen versucht das Kapitel V. Vielfach sind solche Anpassungsprozesse für die beteiligten Arbeitskräfte mit erheblichen Belastungen und Problemen verbunden: Nicht selten sind generelle Arbeitsmarktprobleme wie erhöhte Fluktuation, Absentismus und Ausfälle durch Krankheit Folgen solcher individueller Überforderungen. Daher fragen wir, wieweit Belastungsprobleme für die Arbeitskräfte bei der Durchführung der Qualifizierungsmaßnahmen im Schwerpunkt 1 vermieden werden konnten. Von solchen Verbesserungen der betrieblichen Arbeits- und Leistungssituation könnte auch ein positiver Einfluß auf die genannten unerwünschten Arbeitsmarktfolgen ausgehen.

Anschließend geht es nicht wie in den anderen Teilabschnitten der empirischen Analyse um die Einschätzung verschiedener arbeitsmarkt- und beschäftigungsbezogener Effekte der Maßnahmen im Programmschwerpunkt 1. Kapitel VI zielt vielmehr auf die Frage nach Mitnahme bzw. Fehlverwendung von Fördermitteln und versucht eine Einschätzung solcher Effekte unter dem Gesichtspunkt der Zielkonformität oder Zielverfehlung. Die Komplexität der Problematik wie auch deren politisches Gewicht machen es erforderlich, im ersten Schritt zunächst eine differenzierte Sichtweise und Bestimmung dieser Tatbestände einzuführen. Im zweiten Schritt versuchen wir

dann, anhand unserer empirischen Untersuchungen verschiedene Grade und Formen der Mitnahme und Fehlverwendung von Mitteln aus Schwerpunkt 1 darzulegen und einzuschätzen.

## I. Folgen für die Arbeitsmarktstruktur

### 1. Problemstellung und Bewertungskriterien

Qualifikations- und Arbeitsmarktforschung stimmen weitgehend darin überein, daß in der herkömmlichen betrieblichen Praxis überwiegend arbeitsplatz- und betriebsspezifische Qualifikationen vermittelt werden. Wenn diese These zutrifft, ist betriebliche Qualifikationspolitik eine wichtige Determinante der Arbeitsmarktstruktur. Sie baut gleichsam Barrieren gegen innerbetriebliche und zwischenbetriebliche Mobilität und trägt damit zur Strukturierung und Segmentierung des Arbeitsmarktes bei. Wenn aber betriebliche und gesamtwirtschaftliche Umstrukturierungsprozesse in zunehmendem Maße zur Freisetzung und Neuzuordnung von Arbeitskräften führen, dann können Flexibilitäts- und Mobilitätsbarrieren zu einer Verschärfung des Arbeitslosenproblems und zu Wachstumshemmnissen beitragen (vgl. A, III., 3).

Das vielzitierte Wort in der Präambel des Sonderprogramms von der "Flankierung struktureller Anpassungsprozesse" bezieht sich auf diesen Zusammenhang. Eine der Zielsetzungen des Schwerpunkts 1 war es, der Verkrustung und Inflexibilisierung, also der weiteren Strukturierung des Arbeitsmarktes im oben genannten Sinne über die öffentliche Förderung innerbetrieblicher Qualifizierungsmaßnahmen entgegenzuwirken.

In diesem Kapitel wird danach gefragt, ob und inwieweit die Maßnahmen im Schwerpunkt 1 des Sonderprogramms der Zielsetzung einer Verbesserung der Arbeitsmarktstruktur gerecht werden. Dazu werden nach einem kurzen Abriß der herkömmlichen, von öffentlicher Steuerung unbeeinflußten Qualifizierungspraxis Bewertungskriterien entwickelt und auf dieser Grundlage die geförderten Maßnahmen beurteilt.

Die These der Nichtübereinstimmung von einzelbetrieblicher Qualifizierungspolitik und arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen kann

inzwischen durch eine große Zahl empirischer Analysen als weitgehend abgesichert gelten. Vergleichbare Ergebnisse brachten auch die von uns im Rahmen der Begleitforschung zum Sonderprogramm ausgewerteten Fallstudienmaterialien.

Im Rahmen des Sonderprogramms erhielten Betriebe die Möglichkeit, bei betrieblichen Umstellungen eine Anpassung der Arbeitskräfte über verbesserte Qualifizierungsprozesse vorzunehmen. Um Kriterien für eine Bewertung der Fördermaßnahmen des Schwerpunkts 1 zu erhalten, ist die Analyse von Chancen und Grenzen betrieblicher Qualifizierungspolitik ohne öffentliche Förderung von Nutzen.

a) Die herkömmliche Qualifizierungspraxis der Betriebe

Im Vergleich zur beruflichen Grundausbildung wie auch zu AFG-geförderten Maßnahmen der Fortbildung und Umschulung im Rahmen anerkannter Bildungsabschlüsse sind betriebliche Bildungsmaßnahmen für erwachsene Arbeitskräfte, von Ausnahmen abgesehen, weit stärker betriebsbezogen. Die vermittelten Qualifikationen richten sich mehr oder weniger stark auf die spezifischen Anforderungen bestimmter Arbeitsplätze oder Arbeitsplatzgruppen des Betriebs oder auf spezielle Produktionsverfahren und -techniken und sind darüber hinaus jeweils stark von der momentanen Bedarfslage des Betriebs geprägt, so daß die Einsetzbarkeit des Geförderten meist nur in engeren räumlichen und zeitlichen Grenzen erhöht wird (Sass u.a. 1974; Maase u.a. 1978; Sengenberger 1978; Altmann, Böhle 1976).

Die Spezialisierung bzw. die mangelende Breite betriebsbezogener Qualifizierung sind arbeitsmarktpolitisch gesehen relativ unproblematisch, insoweit sie als "Aufbauten" auf einem großflächigen Deck beruflicher Grundqualifikationen gewertet werden können. In diesem Fall schaden sie der Beweglichkeit der Arbeitskraft auf dem überbetrieblichen Arbeitsmarkt nicht. Hingegen nützen sie der Flexibilität derjenigen Arbeitskräfte wenig, denen der breite berufliche Grundstock entweder fehlt oder infolge des

Strukturwandels entwertet worden ist. Selten ist betrieblich initiierte und der betrieblichen Gestaltungshoheit überlassene Weiterbildung geeignet, bei diesen Arbeitskräftegruppen das Unterfutter für die (erstmalige oder erneute) Qualifikationsausstattung zu schaffen, das vonnöten wäre, um über den Betrieb oder das Unternehmen hinaus mobil zu werden. Damit wird nicht in Abrede gestellt, daß einzelne - zumeist große - Unternehmen in ihrem Weiterbildungskatalog auch breite, arbeitsmarktgängige Qualifizierungsangebote bereitstellen.

Weiter wird die Arbeitnehmermobilität über den Einzelbetrieb hinaus häufig auch dadurch begrenzt, daß betriebliche Weiterbildung nicht zertifiziert wird und somit nicht zu allgemein anerkannten Arbeitsmarktausweisen führt.

Während einer längeren, bis in die erste Hälfte der 70er Jahre reichenden Periode der Nachkriegszeit ist die Qualifikationspolitik des überwiegenden Teils der deutschen Industriebetriebe durch eine Serie von gemeinsamen Tendenzen bestimmt, die in der einschlägigen sozialwissenschaftlichen Forschung für verschiedene Branchen und Betriebstypen recht detailliert beschrieben wurde (vgl. Kern, Schumann 1970; von Henninges, Tessaring 1977; Kammerer u.a. 1973; Mickler u.a.1977; Lutz, Kammerer 1975).

In Zusammenfassung dieser Tendenzen prägten Kern und Schumann Ende der 60er Jahre den Begriff der <u>Qualifikationspolarisierung</u>: Technische Umstellungen und mit ihnen verbundene Veränderungen der Arbeits- und Betriebsorganisation führen dazu, daß der früher bestehende qualifikatorische Mittelbau - der insbesondere durch den Industriefacharbeiter repräsentiert wird - Schritt für Schritt zerschlagen wird; gleichzeitig vermehrt sich die Zahl der geringer qualifizierten, einfache Anlernung erfordernden Tätigkeiten auf der einen Seite, der höher qualifizierten Aufgaben auf der anderen Seite.

Erst seit der Mitte der 70er Jahre ist eine Reihe von zunächst eher zufällig und disparat erscheinenden Indizien zu beobachten,

die darauf verweisen, daß in einer großen Zahl bedeutsamer Branchen Ansätze zu einer qualifikationspolitischen Neuorientierung aufzufinden sind, die auf eine Vermehrung des Fachkräfteeinsatzes hinauslaufen. Dies gilt im gewerblichen Bereich sowohl für die traditionellen Metall- und Elektroberufe als auch für die neuen Produktionsberufe in der Stahlindustrie, im Bergbau, in der Glasindustrie oder in der Chemie (Asendorf-Krings 1979; Drexel, Nuber 1979; Drexel 1982).

Aus den referierten Ergebnissen empirischer Untersuchungen muß man folgern, daß Struktur und Gestaltung der betrieblichen Weiterbildung nicht unbedingt den Erwartungen entsprechen - ja ihnen teilweise diametral widersprechen -,die aus beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Zielvorgaben heraus an Qualifikationspolitik gerichtet werden: Durch die Betriebsbezogenheit wird die Beweglichkeit der Arbeitskräfte meist nur in engen räumlichen und zeitlichen Margen gefördert. Strategien der Qualifikationspolarisierung führen zu einer Begrenzung des Fachkräfteeinsatzes, also desjenigen Bereichs, in dem arbeitsmarktgängige Qualifikationen nachgefragt werden, und zu einer Dominanz der Anlernqualifizierung.

Die allgemeinen Strukturen betrieblicher Qualifizierungspolitik werden auch bei der Auswertung von Fallstudienmaterialien zu personellen Anpassungsprozessen im Zusammenhang mit nicht öffentlich geförderten Umstellungen deutlich. Betriebe verfügen über ein ganzes Spektrum von Strategien der Anpassung der Arbeitskräfte beim Umstellungsprozeß. Systematische und breite Qualifizierungsmaßnahmen bilden eher die Ausnahme als die Regel.

Relativ häufig besteht die Anpassung in verschiedenen Varianten nicht organisierter (d.h. auf spezifische Arbeitsplatzanforderungen beschränkter) Anlernung vor Ort ("learning by doing"). Gemeinsam ist diesen Verfahren, daß die benötigte Qualifikation von den Arbeitskräften im Arbeitsvollzug erworben wird, schmalspurig auf unmittelbare Arbeitsplatzanforderungen beschränkt ist

und keine systematische Abfolge nach Lernschritten stattfindet. Dabei wird der Anlernaufwand nach Möglichkeit auf die Arbeitskräfte selbst bzw. auf Arbeitskollegen abgewälzt.

Diese Art der Anpassung findet sich insbesondere in solchen Betrieben, in deren Produktions- und Arbeitskräftestruktur Tätigkeiten bzw. Qualifikationen mit geringem Anspruchsniveau vorherrschen. Die Umstellung wird so dimensioniert, daß die erforderliche Anpassung solcher Arbeitskräfte ohne breite Qualifikationsgrundlagen mit einem möglichst geringen Aufwand an unmittelbarer systematischer Tätigkeitseinübung vollzogen werden kann.

Beispiel ist ein Betrieb der Elektroindustrie, in dem verschiedene Typen von Haushaltselektrogeräten gefertigt wurden und der in einer Kleinstadt mit großem ländlichen Einzugsgebiet angesiedelt war. Hier konnte er auf ein großes Reservoir an - vor allem weiblichen - Arbeitskräften mit geringer industrieller Qualifikation zurückgreifen. Entsprechend hatte er eine Belegschaftsstruktur mit ganz überwiegend (ca. 85 %) Ungelernten bzw. kurzzeitig Angelernten, die im Montageprozeß überwiegend am Band eingesetzt waren. Der Betrieb hatte mit starken marktbedingten Schwankungen (häufiger Serienwechsel und saisonale "Stoßzeiten" wie z.B. Weihnachtsgeschäft) zu tun. Er fing diese Schwankungen zum einen durch variablen Einsatz von weiblichen Teilzeit- oder Saisonarbeitskräften (sog. "Hausfrauenschichten") ab, die er problemlos rekrutieren konnte, zum andern durch häufige Umsetzung der Arbeitskräfte an den Montagebändern bei Serien- bzw. Typenwechsel.

Bei dem umgestellten Arbeitsprozeß wurde das reine Taktband durch taktunabhängige Rollenbänder mit Zwischenpuffern abgelöst. Die Arbeitsvollzüge im einzelnen blieben relativ anspruchslos; durch die Umsetzungserfordernisse mußten aber mehrere Arbeitsplätze beherrscht werden. Die Anpassung beschränkte sich im wesentlichen auf ein kurzzeitiges "training on the job". Dabei wurden die Frauen an verschiedenen Arbeitsplätzen entweder mit kurzer Unterweisung durch Vorarbeiter oder Meister oder durch schon eingearbeitete Kolleginnen angelernt.

Auch dann, wenn im Anpassungsprozeß Arbeitskräfteprobleme sichtbar werden, versuchen Betriebe, über eine Politik der <u>verschärften Selektion</u> den Qualifizierungsaufwand zu minimieren. Bei Umstellungen werden nicht mehr die Betroffenen umqualifiziert, sondern die anpassungsfähigsten Arbeitskräfte aus der Gesamtbelegschaft "herausgefiltert". Die von der Umstellung direkt Be-

troffenen werden weiter dequalifiziert oder sogar entlassen. Die für die neuen Arbeitsplätze ausgewählten Arbeitskräfte werden wiederum nur schmalspurig, arbeitsplatz- und betriebsspezifisch angelernt.

Ein Beispiel für eine solche"Selektionslösung" stellt ein Betrieb aus der Branche Feinmechanik/Optik dar, in dem mehrere Typen von hochwertigen fototechnischen Geräten in verschiedenen Varianten am Band montiert wurden. Die Tätigkeitsanforderungen lagen insgesamt auf niedrigem Niveau, waren aber stark differenziert. Übliche Qualifizierungspraxis von neuen Arbeitskräften war eine Anlernung vor Ort, wobei die Vorgesetzten zwar eingriffen, die Arbeitskollegen jedoch die Hauptlast trugen.

Aufgrund einer sich verengenden Absatzmarktsituation und der Durchsetzung von hochgeschraubten Qualitätsnormen durch die (ausländische) Konzernleitung brach im Betrieb zunehmend ein Qualifikationsdefizit auf. Verschärft wurde es durch eine hohe Fluktuation, die permanent Anpassungsprozesse für die neu rekrutierten weiblichen, insbesondere ausländischen Arbeitskräfte ohne Industrieerfahrung notwendig machte.

Zunächst schienen gezielte Motivationsstrategien des betrieblichen Managements durchaus erfolgreich zu sein, etwa eine Arbeitsstrukturierungsmaßnahme, die zur Einrichtung sogenannter Bandgruppen führte, die durch Puffer getrennt wurden. Die Fluktuationsziffern gingen zurück, die Produktqualität stieg. Als jedoch der Betrieb auf ein neues, noch nicht ausgereiftes Produkt in diesem Montageprozeß umstellte, kamen die vorhandenen Qualifikationsdefizite voll zum Durchbruch. Eine verstärkte, aber unsystematische Unterweisungspraxis vor Ort durch die unmittelbaren Vorgesetzten konnte die Mängel nicht mehr ausgleichen. Mit den Fehlerquoten stieg auch wieder die Fluktuationsrate.

Angesichts zunehmender Absatzschwierigkeiten wurde veranlaßt, den Produktionsausstoß zu reduzieren; das neue Produkt ging in die Entwicklungsabteilung zurück und wurde dann in einem neu errichteten Montageprozeß gefertigt. Der Betrieb nutzte eine "Säuberungsaktion", bei der eine Reihe von Arbeitskräften ausgestellt wurde, zu gezielter Selektion. Die Arbeitsplätze in dem neuen Montageprozeß wurden mit erfahrenen und leistungsstarken Kräften aus der Stammbelegschaft besetzt, die eine Umstellung ohne große Anpassungsaufwand des Betriebs bewältigen konnten und für die die traditionelle nicht-organisierte Anlernung vor Ort ausreichte.

Ein anderer Betrieb aus der Elektroindustrie, der von der Bandmontage auf die Errichtung von Einzelarbeitsplätzen umstellte, betrieb eine ähnliche Politik.

Im untersuchten Bereich wurden Bauteile für Geräte der Unterhaltungselektronik in mehreren Typen und Varianten gefertigt. Die Tätigkeit war fachlich wenig anspruchsvoll, die Sicherstellung hoher Produktqualität bei häufigem Typenwechsel verlangte jedoch hohes Konzentrationsvermögen und Fähigkeit zur Routinearbeit. An den bisher üblichen Montagebändern waren gering qualifizierte weibliche Angelernte eingesetzt. Durch die Einführung von Einzelarbeitsplätzen wuchs der Arbeitsumfang der komplexen Bestückungsarbeiten; außerdem wurden Kontrollarbeiten jetzt von den einzelnen Arbeitskräften selbst ausgeführt. Eine systematische Anlernung für die neu entstandenen Einzelarbeitsplätze unterblieb, denn die Anpassung wurde über Selektion der Arbeitskräfte vorgenommen, wobei grundsätzlich solche Frauen an die neuen Plätze gesetzt wurden, die bereits vor der Umstellung im Prozeß eingesetzt waren und sich den Ruf erworben hatten, besonders leistungsfähig zu sein. Bei ihnen genügte eine kurzzeitige Anlernung direkt am Arbeitsplatz, um die Anforderungen relativ schnell zu beherrschen. Die restlichen Arbeitskräfte wurden auf andere Arbeitsplätze mit niedrigeren Qualifikationsanforderungen umgesetzt bzw. noch weiter dequalifiziert.

Eine weitere betriebliche Anpassungsvariante ist die der <u>Anforderungsdifferenzierung und Polarisierung.</u> Der Betrieb verzichtet dabei nicht (wie bei der Selektionslösung) auf eigene Qualifizierungsleistungen, beschränkt aber erhöhten Qualifizierungsaufwand auf (möglichst wenige) "Schlüsselarbeitsplätze" oder Kerngruppen. Dabei muß es gelingen, die Umstellung so zu strukturieren, daß nur an einzelnen Arbeitsplätzen höhere Anforderungen gestellt werden, an den übrigen Arbeitsplätzen dagegen die Anforderungen auf einem reduzierten Niveau gehalten werden können. Wiederum ist das Resultat die Dominanz arbeitsplatz- und betriebsspezifischer Qualifizierung und Qualifikation. Nur eine Minderheit wird mit höherwertigen, arbeitsmarktgängigen Qualifikationen ausgestattet.

So verfuhr ein Betrieb, der Zulieferteile für Zweiradfahrzeuge herstellte. Der ländlich geprägte Arbeitsmarkt bot überwiegend gering qualifizierte Arbeitskräfte; überdies wurde gezielte Ausländerrekrutierung betrieben. Facharbeiter wurden nur durch eigene Ausbildung intern rekrutiert. Fast 90 % der Belegschaft waren An- und Ungelernte, die ihre Qualifikation sukzessive im Arbeitsvollzug über das Durchlaufen einer Arbeitsplatzkette mit Unterweisung durch Arbeitskollegen erworben hatten.

Durch den Aufbau einer Transferstraße wurde die manuelle Montage mechanisiert; nur kleine oder Sonderserien wurden an Einzelarbeitsplätzen komplett montiert. Mit der Mechanisierung erfolgte eine Differenzierung der Anforderungen: Nur an wenigen Plätzen

(Einrichter, Maschinenüberwachung) waren höhere Qualifikationsanforderungen entstanden; die anderen Tätigkeiten lagen (mit graduellen Abstufungen) auf reduziertem Niveau. Bei der Besetzung der Arbeitsplätze verfuhr der Betrieb mit seinen Anpassungsmaßnahmen entsprechend diesem polarisierten Profil. Für die wenigen anspruchsvollen Plätze wurden Fachkräfte ausgewählt, die zusätzlich über Spezialkurse bei den Anlagenherstellern ausgebildet wurden. Ansonsten wurde eine differenzierte Anlernpraxis verfolgt: Für die Einzelarbeitsplätze sowie für Einstell- und Überwachungskräfte galt eine längere Anlerndauer, für die anderen Kräfte wurde lediglich eine kurze Unterweisung durchgeführt. Dies förderte auch eine Polarisierung der Belegschaft in Stamm- und Randgruppen: Während die Einrichter und Überwacher als wertvolle, schwer beschaffbare Kräfte der Kernmannschaft zuzurechnen sind - die Arbeitskräfte an Einzelarbeitsplätzen haben eine Mittelposition -, gehören die übrigen Leute an der Montagelinie der Randbelegschaft an. (Sie sind jederzeit austauschbar und können im Prinzip mit geringem Einarbeitungsaufwand vom Arbeitsmarkt beschafft werden.) Indem er Qualifizierung auf möglichst wenige ausgewählte Kräfte konzentrierte bzw. differenzierte, konnte der Betrieb seinen eigenen Qualifizierungsaufwand auf das unabdingbare Minimum beschränken.

Die Untersuchungen zeigen, daß Betriebe sich meist erst unter erhöhtem unabweisbarem Problemdruck veranlaßt sehen, von den bisherigen Lösungsvarianten abzugehen und Formen intensiver und systematischer Qualifizierung einzuführen, wenn die alte unsystematische Vor-Ort-Anlernung defizitär wird. Dies war der Fall bei einem Betrieb der Elektroindustrie, der aufgrund besonderer Qualitätsanforderungen an das Produkt gezwungen war, eine systematische Form der Anlernqualifizierung außerhalb der Produktion für seine umgestellten Arbeitsplätze einzuführen.

Im untersuchten Bereich wurden Bauteile (Schaltverbindungen) der Fernsprechvermittlungstechnik gefertigt. Von Abnehmerseite - ein Großkunde - bestanden äußerst scharfe Auflagen an den Betrieb hinsichtlich der Produktqualität. Die Umstellung bedeutete den Übergang von der Bandfertigung auf Montage der komplexen Bauteile an Einzelarbeitsplätzen. Im bisherigen Arbeitsprozeß waren Frauen eingesetzt, die in der Regel nur eine kurzzeitige und unsystematische Anlernung vor Ort erfahren hatten. Beim Einsatz an den neuen Arbeitsplätzen kam es aber zu massiven Anpassungs- und Leistungsschwierigkeiten. Der Betrieb stieß hier an die Grenzen seiner bisherigen "Schmalstspur" - Qualifizierungspolitik, die den gestiegenen Anforderungen der Komplettmontage nicht mehr genügte. Der Betrieb sah sich gezwungen, zu einer längeren und systematischen Anlernung der Arbeitskräfte überzugehen, die nun in einer speziellen Anlernwerkstatt außerhalb der Produktion durch eigens abgestellte Ausbilder für die Tätigkeit am Einzelarbeitsplatz geschult wurden. Trotz dieser Verstärkung der betrieblichen

Qualifizierungsleistungen blieben jedoch die Maßnahmen immer noch stark arbeitsplatz- bzw. prozeßspezifisch.

Betriebliche Politiken der Breitenqualifizierung auf dem Niveau arbeitsmarktgängiger Qualifikationen finden sich eher bei der Einzel- und Kleinserienfertigung, bilden aber auch hier keineswegs die Regel. Erfolgreich angewendet, können Strategien der breiten, fachlichen Qualifizierung weitgehende Innovationen im Bereich von Technik und Arbeitsorganisation ermöglichen oder erleichtern.

Ein Beispiel für eine solche Anpassungsstrategie findet sich in einem Betrieb des Maschinenbaus.

Die Firma, ein mittlerer Maschinenbaubetrieb, stellte Transportanlagen und -maschinen in großer Variationsbreite - Einzel- und Kleinserienfertigung - für den Bergbau her. Von seiten ihres Hauptabnehmers bestand ein starker Druck auf hohe Produktqualität, Spezialanfertigungen und laufende Produktinnovation. Der für den Betrieb charakteristische Bedarf an breitem Einsatz hoher berufsfachlicher Qualifikationen - ca. 80 % der Belegschaft waren Facharbeiter - ergab sich nicht nur aus der Produktstruktur und den hohen Qualitätsanforderungen. Strategie des Betriebs war es, den marktbedingten Flexibilitätsanforderungen durch eine Arbeitskräftestruktur nachzukommen, in der stabile Kernmannschaften von vielseitig einsetzbaren Fachkräften (sog. "Universalisten") dominierten, die sich durch die Fähigkeit zur weitgehend selbständigen Bewältigung unterschiedlicher komplexer Arbeitsaufträge auszeichneten.

Da die Rekrutierungsmöglichkeiten von Facharbeitern auf dem regionalen Arbeitsmarkt äußerst begrenzt waren, ging der Betrieb sehr frühzeitig dazu über, diesen Bedarf z.T. durch eigene Ausbildungsaktivitäten zu decken. Er betrieb Jugendlichenausbildung und förderte darüber hinaus in großem Umfang Fortbildungsaktivitäten von Facharbeitern. Der Betrieb sicherte sich dadurch einen Gewinn an Flexibilität der Arbeitsverteilung und Auftragsabwicklung.

Manche Betriebe setzen zwar ebenfalls auf Breitenqualifizierung ihrer Belegschaft, realisieren diese jedoch nur zum Teil über Ausbildung von Fachkräften. Die Mehrheit der Beschäftigten eignet sich nach wie vor ihre Kenntnisse und Fähigkeiten im wesentlichen in Ausübung der ihr zugewiesenen Tätigkeiten an, in einigen Fällen unterstützt durch Lehrprogramme, die über bloße Unterweisung und Einarbeitung deutlich hinausgehen. Unter bestimmten Bedingungen

verleiht eine solche Doppelstrategie dem Betrieb ein Maximum an Anpassungsfähigkeit gegenüber sich wandelnden Anforderungen bei einem Minimum an zu leistendem Qualifizierungsaufwand sowie möglichst unveränderten Personalstrukturen. In einem genauer untersuchten Maschinenbaubetrieb fand sich ein solcher Versuch, mit Hilfe sowohl von Ausbildung wie auch (modifizierter) Anlernung die derzeitigen und zukünftigen Anpassungsprobleme zu meistern.

Der Betrieb gehörte einem Konzern an, der sich auf Zulieferprodukte für Hersteller von Antriebstechnik spezialisiert hat. Für das untersuchte Werk war ein breites Produktspektrum von eher geringer Stückzahl und mit einem hohen Anteil an Kleinserien- und Spezialfertigung kennzeichnend. Im Zuge ökonomischer und technischer Entwicklungen erhöhten sich Komplexität und Anforderungen an die Variabilität des Produktionsprozesses - damit auch die Erfordernisse rascher Anpassungsfähigkeit in der Arbeitsorganisation und Flexibilität der Arbeitskräfte. Die personalpolitische Antwort des Werkes bestand einerseits in Modifikationen bzw. Ergänzungen von klassischer Anlernung durch verschiedene Qualifizierungsaktivitäten bei den angelernten Bedienungsmannschaften (z.B. Anlernschule oder spezielle Fachkurse); zum anderen in sukzessiver Erhöhung des Facharbeiterbestands und vorsichtiger Einschleusung von berufsfachlich einschlägig ausgebildeten Kräften in die direkte Fertigung.

Die untersuchten Betriebe präferierten in der Regel also wenig qualifikationsintensive Lösungen von Anpassungsproblemen. Es dominierte die schmale, auf unmittelbare Prozeßanforderungen begrenzte arbeitsplatz- und betriebsspezifische Qualifizierung; bestehende Polarisierungen der Qualifikations- und Arbeitskräftestruktur wurden bestätigt oder weiter ausgebaut; der Anpassungsprozeß war in der Regel mit erheblichen Belastungen für die Betroffenen verbunden. Ein "Konservatismus" der Betriebe zeigt sich darin, daß die überkommenen Strukturen gesamtbetrieblicher Qualifikations- und Weiterbildungspolitik auch in den einzelnen Qualifizierungsmaßnahmen bei Umstellungen aufscheinen.

Die vorangestellten empirischen und theoretischen Studien verweisen jedoch zugleich auf eine eigentümliche Ambivalenz betrieblichen Weiterbildungsverhaltens, die dann deutlich wird, wenn lange mitgeschleppte Qualifikationsdefizite zu einer merkbaren Behinderung betrieblicher Innovationspolitik führen. Dies gilt

sowohl für einzelne Umstellungsfälle, anläßlich derer Versuche einer breiteren und systematischeren Qualifizierung unternommen werden, als auch für neue Politiken der Ausweitung des Fachkräfteeinsatzes etwa in der Stahl-, Glas- und Bergbaubranche.

b) Drei Dimensionen der Beurteilung

Der Schwerpunkt 1 des arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramms kann als ein erster Versuch gewertet werden, mit dem neuen Instrumentarium der öffentlichen Förderung betrieblicher Qualifizierungsmaßnahmen negative Auswirkungen einzelbetrieblich orientierter Qualifizierungspolitik auf die Arbeitsmarktstruktur gleichsam am Ort ihrer Entstehung zu korrigieren. Dementsprechend waren die Förderkriterien relativ allgemein gehalten und verzichteten auf eine gezielte Feinsteuerung. Der Auftrag der Bundesregierung an die Begleitforschung ging dahin, Erfahrungen in der Nutzung des Sonderprogramms in einer Weise zu verarbeiten, die Schlußfolgerungen für zukünftige politische Maßnahmen in diesem Bereich ermöglichen. Insofern müssen aus der Ex-Post-Analyse der geförderten Qualifizierungsmaßnahmen andere und strengere Qualitätskriterien entwickelt werden, als dies bei Programmbeginn möglich und sinnvoll war.

Wichtigstes Kriterium einer an Fragen der Arbeitsmarktstruktur orientierten Bewertung des Schwerpunkts 1 ist die Arbeitsmarktgängigkeit der geförderten Qualifizierung. Dabei kann es nicht nur um eine Verbesserung der herkömmlichen betrieblichen Praxis gehen. Ist es das Ziel der öffentlichen Intervention, Strukturbarrieren im inner- wie überbetrieblichen Arbeitsmarkt abzubauen, so müssen vielmehr Mindeststandards als Bewertungsmaßstab entwickelt werden, die die breite Transferierbarkeit von Qualifikationen gewährleisten.

Die berufliche Vollausbildung als Idealtyp der arbeitsmarktgängigen Qualifikation kann jedoch einen solchen Bewertungsmaßstab nicht abgeben. Auch unterhalb des Facharbeiterniveaus finden sich transferierbare und breit nachgefragte Qualifikationen, wie etwa die des Schweißers. Gerade im Sinne einer breiten Strukturaufbesserung des Arbeitsmarktes sind die Potentiale für arbeitsmarktgängie Qualifikationen im Bereich der Anlernqualifizierung

interessant. Und gerade hier wurde der Schwerpunkt 1 des Sonderprogramms besonders in Anspruch genommen.

Eine an Fragen der Arbeitsmarktstruktur orientierte Bewertung des Schwerpunkts 1 darf weder die bloße Verbesserung der herkömmlichen betrieblichen Qualifizierungspraxis noch die berufliche Vollausbildung zum Maßstab machen. Es gilt vielmehr, in einer Analyse der geförderten Qualifizierungsmaßnahmen Mindeststandards zu identifizieren oder zu entwickeln, die die Arbeitsmarktgängigkeit von Qualifikationen gewährleisten. Dabei sind drei Dimensionen von Relevanz (Drexel u.a. 1976, S. 329 ff.):

- Von entscheidender Bedeutung ist das potentielle Einsatzfeld. Dieses ist um so größer, je mehr gesellschaftlich relevante Tätigkeitsbereiche die Qualifikationen abdecken und je stärker Problemorientierung, selbsttätiges Lernen und theoretische Kenntnisse Transferleistungen ermöglichen (Qualifikationsbreite und -tiefe).

- Wenn die einzelbetriebliche Kontrolle von Qualifizierungsmaßnahmen in der Regel arbeitsmarktpolitisch unerwünschte Folgen nach sich zieht, so ist eine gesellschaftliche Standardisierung und Normierung für die Arbeitsmarktgängigkeit von Qualifikationen von großer Bedeutung. Dies gilt auch für Prüfungen und Qualifikationsnachweise (gesellschaftliche Normierung und Standardisierung).

- Qualifikationen sind schließlich nur dann arbeitsmarktgängig, wenn sie arbeitsmarktrelevant sind, d.h. wenn eine breite Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt besteht (Arbeitsmarktrelevanz).

Die Arbeitsmarktgängigkeit der im Rahmen des Sonderprogramms vermittelten Qualifikationen ist sicher ein entscheidendes, nicht jedoch das alleinige Kriterium für eine arbeitsmarkt- und qualifikationspolitische Bewertung der Fördermaßnahmen. Qualifizierungsprozesse können - isoliert betrachtet - qualitativ hochwertig ausfallen, aber gleichwohl negative Konsequenzen auf die betriebliche Arbeitsplatz-und Qualifikationsstruktur nach sich ziehen.

In einer vertikalen Dimension können Maßnahmen der Anlernqualifizierung solche der Aus- und Fortbildung verdrängen und damit Polarisierungstendenzen weiter verstärken. Arbeitsmarkt- und qualifikationspolitisch wünschenswert ist es dagegen, mit der Förderung auf eine Homogenisierung betrieblicher Qualifikationsstrukturen auf hohem Niveau fachlicher, arbeitsmarktgängier Qualifikationen hinzuwirken.

Mit der Förderung von Umschulungsmaßnahmen durch das Sonderprogramm entsteht die Gefahr der Verdrängung der Jugendlichenausbildung durch die Erwachsenenqualifizierung. Derartige Verschiebungen mögen unter besonderen - häufig zeitlich befristeten - Rahmenbedingungen sinnvoll sein, sind jedoch in der Regel arbeitsmarktpolitisch nicht erwünscht. Zu fragen ist, ob im Rahmen des Sonderprogramms solche Effekte zu konstatieren sind und wie sie möglicherweise eingegrenzt werden können.

Die im Rahmen des Sonderprogramms geförderten Qualifizierungsmaßnahmen sollen im Hinblick auf Arbeitsmarktgängigkeit oder Betriebsorientierung , auf Homogenisierung oder Polarisierung von Qualifikationsstrukturen sowie auf Substitutionsprozesse zwischen Jugendlichen- und Erwachsenenausbildung untersucht werden.

## 2. Betriebsorientierung oder Arbeitsmarktgängigkeit

Dimensionen der Arbeitsmarktgängigkeit von Qualifikationen sind Breite und Tiefe der fachlichen Kenntnisse, die gesellschaftliche Normierung und Standardisierung und die Arbeitsmarktrelevanz. Die im Rahmen des Schwerpunkts 1 des Sonderprogramms geförderten Maßnahmen sollten unter diesen Gesichtspunkten analysiert werden. Hier wird zunächst ein Überblick über die Vielfältigkeit der eingeleiteten Qualifizierungsprozesse gegeben und im Anschluß daran eine Bewertung versucht.

### a) Umschulungsmaßnahmen

Von wenigen Ausnahmen abgesehen, wurden solche Qualifizierungs-

maßnahmen als Umschulung gefördert, deren Ziel ein Beruf mit anerkanntem Ausbildungsabschluß war, unabhängig davon, ob vorher schon in demselben Bereich - ohne oder mit einem geringerwertigen Abschluß - eine berufliche Tätigkeit ausgeübt wurde.

Die geförderten Umschulungsmaßnahmen lassen sich grob nach branchenspezifischen Produktionsberufen und traditionellen, branchenübergreifenden Metall-, Elektro- und Verwaltungsberufen unterscheiden.

(1) Bei den branchenspezifischen Produktionsberufen dominierten in den von uns untersuchten Betrieben Umschulungsmaßnahmen zum Hüttenfacharbeiter, zum Chemiefacharbeiter und zum Bergmechaniker. Die betrieblichen Arbeitskräfteprobleme, die dabei den Hintergrund für die Durchführung der Qualifizierungsmaßnahmen bildeten, unterschieden sich ganz erheblich. In einer Reihe von Betrieben, vor allem solchen ohne größere Umstellungen, ging es vor allem um Prozesse der Aufstiegsqualifizierung.

Ein Bergbauunternehmen mit ca. 40.000 Beschäftigten litt an Personalmangel (Rekrutierungsprobleme; Engpässe in der Lehrlingsausbildung aufgrund der Einführung des zehnten Schuljahres; hohe Fluktuation) und Qualifikationsdefiziten (zunehmende Technisierung, höhere Qualifikationsanforderungen). In diesem Zusammenhang wurde bereits seit einiger Zeit die Einführung der Erwachsenenausbildung zum Bergmechaniker geplant und dann im Rahmen des Sonderprogramms durchgeführt. Dabei wurden ca. 300 Arbeitskräfte vom angelernten Bergarbeiter zum Bergmechaniker ausgebildet. Die Ausbildung verlief parallel zur Jugendlichenausbildung.

In anderen Betrieben standen Umschulungsmaßnahmen im Zusammenhang mit massiven innerbetrieblichen Freisetzungs- und Umsetzungsaktionen. Die Umschulungsmaßnahmen dienten in der Regel dazu, für einen zukünftigen Bedarf auszubilden.

In einem großen Stahlunternehmen wurden über einen längeren Zeitraum hinweg größere Betriebseinheiten stillgelegt. Die freigesetzten Arbeitskräfte wurden zum überwiegenden Teil in andere Werksbereiche umgesetzt. Daneben wurde einer kleineren Gruppe ein Umschulungsprogramm angeboten. In dieser Zeit waren die Auszubildenden keinem betrieblichen Arbeitsplatz zugeordnet, sie hatten aber auch keine Zusagen über ihren späteren Einsatz.

Vor allem in stark schrumpfenden Branchen, wie der Stahlindustrie, wurde deutlich, daß Umschulungsmaßnahmen neben Zielen wie Aufstiegsqualifizierung und Qualifikationsbevorratung auch - zumindest implizit - der Erleichterung des Betriebswechsels und damit des Personalabbaus dienen können.

In einem stark schrumpfenden Stahlunternehmen, dessen Beschäftigte zwar eine Beschäftigungsgarantie hatten, aber in andere Werke versetzt werden mußten, wurden u.a. Umschulungsmaßnahmen zum Hüttenfacharbeiter im Rahmen des Sonderprogramms durchgeführt. Bei dem dramatischen Schrumpfungsprozeß war sowohl dem Betrieb wie auch den Teilnehmern der Qualifizierungsmaßnahmen bekannt, daß keine großen Chancen mehr bestanden, über die Ausbildung zum Hüttenfacharbeiter auf qualifiziertere Produktions- und Vorgesetztenpositionen aufzurücken. Sowohl die Ausbildungsabteilung als auch die Umschüler erhofften sich von dem anerkannten Ausbildungsabschluß jedoch bessere Chancen auf dem externen Arbeitsmarkt. Viele der befragten Arbeitskräfte beabsichtigten, im Anschluß an den Hüttenfacharbeiterkurs noch eine Industriemeisterausbildung zu durchlaufen, um auf diese Weise weitere allgemeine und eher in anderen Betrieben verwertbare Qualifikationen zu bekommen.

(2) Im Bereich der traditionellen Metall- und Elektroberufe und der Berufe für Verwaltungsangestellte und technische Angestellte wurden von uns Umschulungsmaßnahmen zum Betriebsschlosser, zum Elektrogerätemechaniker, zum Industriekaufmann und zum technischen Zeichner untersucht. Im Rahmen der Aufstiegsqualifizierung wurde häufig solchen Arbeitskräften, die bereits ohne formale Ausbildung eine berufliche Tätigkeit ausübten, die Chance geboten, über einen formalisierten Qualifizierungsgang sowohl ihre Qualifikationen zu verbessern als auch einen zertifizierten Abschluß zu erreichen.

Eine kleine Maschinenbaufirma mit weniger als zehn Arbeitskräften stellte Maschinen für die Getränke- und Holzindustrie her. Der Absatzmarkt erstreckte sich über das gesamte Bundesgebiet, Österreich, Schweiz und Jugoslawien. Von der Auftragslage her gesehen, hätte die Firma doppelt so viel Arbeitskräfte beschäftigen können. Auf dem externen Arbeitsmarkt standen aber kaum qualifizierte oder qualifizierbare Arbeitskräfte zur Disposition.

Rund die Hälfte der Beschäftigten waren ausgebildete Maschinenbauer, die andere Hälfte setzte sich aus Lehrlingen und einer Verwaltungskraft zusammen. Der Firmenchef war gelernter Maschinen-

bauer und Konstrukteur, er konnte daher auf Sonderwünsche eingehen und befand sich anderen Bewerbern gegenüber bei der Auftragsvergabe in der besseren Position. Um weiterhin konkurrenzfähig zu bleiben, benötigte die Firma einen qualifizierten Konstrukteur. Eine Kraft vom externen Arbeitsmarkt konnte nicht bezahlt werden, außerdem bestand die Vermutung, Konstrukteure aus einem Großbetrieb seien nicht dazu in der Lage, sich auf die Flexibilität und Improvisationskunst erfordernden kleinbetrieblichen Bedingungen umzustellen. So entschied man sich dafür, einen Maschinenbauer zum technischen Zeichner weiterzuqualifizieren.

Bei einem Großteil der im Rahmen des Sonderprogramms geförderten Umschulungsmaßnahmen in der Stahlindustrie handelte es sich um die Qualifizierung zum Betriebsschlosser. Häufig waren die Arbeitskräfte bereits vorher als angelernte Betriebsschlosser eingesetzt, ohne jedoch über einen formalen Ausbildungsabschluß mit den darauf aufbauenden Ansprüchen zu verfügen.

In einem stark schrumpfenden Stahlunternehmen wurde z.B. ein Umschulungskurs zum Reparaturschlosser eingerichtet, bei dem fast alle der zwölf Kursteilnehmer bereits seit Jahren in der Instandhaltung arbeiteten und als Schlosser ohne Berufsabschluß eingestuft waren. Unmittelbarer Hintergrund des Kursangebots war dort die zunehmende Fluktuation im Handwerkerbereich. Arbeitskräfte, die anderweitig gute Stellen finden konnten, sicherten sich diese sofort und verließen das Werk. Daraus entstanden im Instandhaltungsbereich erhebliche Qualifikations- und Personaldefizite, die durch die Zusatzausbildung der angelernten Schlosser ausgeglichen werden sollten. Die Arbeitskräfte versprachen sich über den Facharbeiterbrief eine Sicherung ihrer Stellung bei dem kommenden drastischen Personalabbau und den folgenden Umsetzungsaktionen.

Umschulungsmaßnahmen in traditionelle Metall- und Elektroberufe standen auch im Zusammenhang mit <u>größeren Umsetzungsaktionen.</u>

Ein großes Unternehmen im Büromaschinenbereich stellte von einem elektromechanischen auf ein elektronisches Produkt um. Aus der Feinmechanikerfabrik wurde ein elektronischer Betrieb. Freigesetzt wurden vor allem Facharbeiter des mechanischen Sektors und Angelernte aus der Produktion. Zugleich entstand ein Neubedarf an Arbeitskräften für die neue Fertigung: Facharbeiter mit Elektrik- und Elektronikkenntnissen und Angelernte für die Montage des neuen Produkts. Im Rahmen des Sonderprogramms wurden dann ca. 40 Umschulungen von Facharbeitern betroffener Berufsgruppen (Feinmechaniker, Werkzeugmacher, Maschinenbauer, Schlosser, Dreher, Fräser u.s.w.) zu Elektrogerätemechanikern durchgeführt.

Es handelte sich um einen zweijährigen Abschluß, auf den die Ausbildung zum Energiegeräte-Elektroniker aufbaut.

Bei den traditionellen Metall- und Elektroberufen gab es schließlich in einzelnen Fällen Hinweise darauf, daß neben anderen betrieblichen Zwecken auch an eine Qualifizierung für den Arbeitsmarkt gedacht war.

Dies gilt etwa für einen Umschulungskurs zum Betriebsschlosser in einem größeren Stahlunternehmen. Die Kursteilnehmer wurden zum überwiegenden Teil aus stillgelegten Betriebsbereichen rekrutiert. Die Ausbildung wurde durchgeführt, obwohl bereits in den letzten Jahren in erheblichem Umfang Betriebsschlosser berufsfremd, also in der Produktion, eingesetzt werden mußten. Auch die Kursteilnehmer konnten davon betroffen sein, obwohl sie die Zusicherung hatten, bevorzugt (gegenüber den Jugendlichen) auf berufsadäquaten Stellen eingesetzt zu werden. Der Ausbildungsleiter betonte, daß langfristig gesehen ausreichend Stellen vorhanden seien, so daß die Qualifizierungsmaßnahmen in gewisser Weise als Qualifikationsbevorratung interpretiert werden könnten. Zugleich wies er jedoch darauf hin, daß das Unternehmen durchaus dazu bereit sei, für den Fall der Fälle seinen langjährigen Arbeitskräften wenigstens eine gute Qualifizierung mitzugeben. Die Orientierung auf den externen Arbeitsmarkt war dann auch für viele Kursteilnehmer der ausschlaggebende Grund dafür, sich für den Lehrgang zum Betriebsschlosser und nicht für den zum Hüttenfacharbeiter zu entscheiden.

Die im Rahmen des Sonderprogramms geförderten Umschulungsmaßnahmen entsprechen weitgehend den Qualitätskriterien arbeitsmarktgängiger Qualifikationen:

- Sie sind in der Regel durch eine gewisse Breite der fachlichen Qualifikationen gekennzeichnet, die die Anforderungen eines größeren Einsatzfeldes abdeckt. Zugleich ist eine Qualifikationstiefe gewährleistet, die Problemorientierung, Transferleistungen und selbsttätiges Lernen ermöglicht. Sowohl Qualifikationsbreite als auch Qualifikationstiefe sind bei öffentlich anerkannten Ausbildungsabschlüssen vorgeschrieben. Praktische und theoretische Qualifizierungsprozesse müssen beiden Dimensionen Rechnung tragen.

- Auch eine gesellschaftliche Standardisierung über die öffentliche Normierung der vermittelten Qualifikationen ist bei den Umschulungsmaßnahmen gegeben. Kontrollmöglichkeiten ergeben sich sowohl über den Prüfungsabschluß als auch über detaillierte Vorschriften in Ausbildungsplänen, die verbindlich vorgeschrieben sind. Industrie- und Handwerkskammern überwachen die Einhaltung der Vorschriften und können jederzeit Kontrollen betrieblicher Qualifizierungspraktiken vornehmen. Die im öffentlichen Berufsbildungssystem festgelegten Ausbildungsabschlüsse sind von den Arbeitsmarktparteien allgemein anerkannt. Prüfungsabschlüsse und Zertifikate sind betriebsunabhängig und erleichtern den zwischenbetrieblichen Arbeitsplatzwechsel.

- Der in den Ausbildungsordnungen festgelegten Breite und Tiefe der vermittelten Qualifikationen entspricht in der Regel eine Nachfrage nach Arbeitskräften auf dem überbetrieblichen Arbeitsmarkt. Auch hier geht der Einfluß der öffentlichen Berufsbildungspolitik dahin, Arbeitsmarktgängigkeit über die Verhinderung zu enger Berufsabgrenzungen zu fördern.

Trotz dieser - vor allem im Verhältnis zu eher eng angelegten Fortbildungsmaßnahmen und nicht öffentlich normierten "Sonstigen Qualifizierungen" - insgesamt arbeitsmarktpolitisch positiven Bewertung der geförderten Umschulungsmaßnahmen sind im einzelnen erhebliche Unterschiede bezüglich der Arbeitsmarktgängigkeit hervorzuheben.

In bezug auf die Breite und Tiefe von Qualifikationen ist zwischen den branchenspezifischen Produktionsberufen und den traditionellen Metall- und Elektroberufen und Ausbildungen von Fachangestellten zu unterscheiden. Betriebsschlosser, Elektrogerätemechaniker, Industriekaufleute, technische Zeichner, Maschinenbauer etc. können in fast allen Branchen der Industrie und teilweise sogar im Dienstleistungssektor beschäftigt werden. Dagegen sind Chemiefacharbeiter, Maschinenglasmacher, Bergmechaniker, Hüttenfacharbeiter etc. an eine spezifische Branche gebunden, wollen sie ihre Ausbildung vollwertig in ein Beschäftigungsverhältnis ein-

bringen. Auch innerhalb der Branche ist der zwischenbetriebliche Arbeitsplatzwechsel häufig dadurch erschwert, daß in einer Arbeitsmarktregion nur ein Unternehmen operiert.

Dennoch sind die branchenspezifischen Produktionsberufe arbeitsmarktpolitisch eher zu begrüßen. Sie erfüllen mit einem breiten fachlichen Wissen, mit öffentlich normierten Ausbildungsordnungen und mit einer über die Branche hinausgehenden Arbeitsmarktrelevanz mehr als nur Mindeststandards arbeitsmarktgängier Qualifikationen.

So umfaßt etwa die Hüttenfacharbeiterausbildung zum einen das gesamte Einsatzfeld der Stahlindustrie (Eisen- und Stahlerzeugung, Guß, Walzwerk, Weiterverarbeitung), zum anderen auf die Vermittlung von Grundlagenwissen gerichtete theoretische und praktische Ausbildungsprozesse, die die Möglichkeit von Transfers auch in andere industrielle Bereiche als die der Stahlindustrie erheblich erhöhen. Damit wird die Hüttenfacharbeiterausbildung, schon von ihrer fachlichen Ausrichtung her gesehen, auch in anderen Branchen der Metallverarbeitung verwertbar und bedeutet einen entscheidenden Fortschritt gegenüber der auf jeweils einen Produktionsbereich beschränkten traditionellen Anlernung in der Stahlindustrie.

Auch die Differenzierung zwischen zwei- und dreijährigen Berufen und damit eine Differenzierung in der Arbeitsmarktgängigkeit findet sich bei den im Rahmen des Sonderprogramms geförderten Umschulungsmaßnahmen wieder. Auch hier sind ohne Frage Mindestbedingungen gegeben. Die Zweifel der berufspolitischen Diskussion beziehen sich vor allem auf die Gefahr einer Reduzierung und Verdrängung der höherwertigen Vollausbildung. Wichtig dürfte es sein, einen Unterschied zwischen Erstausbildung und Weiterbildung zu machen. Bei der Weiterbildung sind in der Regel Arbeitskräfte betroffen, die bereits seit längerer Zeit in der Produktion tätig sind, ohne weitere Ausbildungsgänge absolviert zu haben. Diese Lernentwöhnung führt dann häufig zu Problemen bei der Bewältigung der Umschulungsmaßnahmen, die sicherlich bei den Anforderungen einer dreijährigen Ausbildung noch höher wären. Zu-

gleich muß jedoch darauf verwiesen werden, daß eine erwachsengerechte Gestaltung der Umschulungsmaßnahmen derartige Probleme deutlich vermindern könnte.

Unterschiede bei den im Rahmen des Sonderprogramms geförderten Umschulungsmaßnahmen ergeben sich auch im Hinblick auf die Arbeitsmarktrelevanz. Positiv zu bewerten sind die weiter oben als "Qualifizierung für den Arbeitsmarkt" eingeordneten Maßnahmen: Sie statten die Arbeitskräfte mit Qualifikationen aus, die es ihnen erlauben, ein stabileres Beschäftigungsverhältnis zu suchen und aufzunehmen. Dies gilt für einzelne Fälle der in der stark schrumpfenden Stahlindustrie geförderten Umschulungsmaßnahmen. Ausgebildete Betriebsschlosser haben wesentlich bessere Arbeitsmarktchancen als etwa angelernte Schlosser oder angelernte Produktionsarbeiter.

Andere Maßnahmen sind jedoch im Hinblick auf ihre Arbeitsmarktrelevanz mit erheblicher Skepsis zu betrachten. Dabei handelt es sich etwa um die Ausbildung in Berufen, bei denen sowohl innerhalb des ausbildenden Betriebs als auch auf dem externen Arbeitsmarkt eine stark rückläufige Nachfrage zu verzeichnen ist. Dies gilt sicherlich für eine Reihe von Qualifizierungsmaßnahmen zum Hüttenfacharbeiter. Zwar war in der Regel in allen von uns untersuchten Stahlunternehmen ein erheblicher Bedarf an qualifizierten Kräften in der Produktion zu konstatieren, so daß die Mehrzahl der im Rahmen des Sonderprogramms ausgebildeten Fachkräfte tatsächlich auch später als Hüttenfacharbeiter eine qualifizierte Position innerhalb der Produktion wird einnehmen können. Es waren jedoch auch Fälle festzustellen, in denen die Chancen eines späteren qualifizierten Einsatzes sehr gering erschienen: Es wurden Ausbildungsprozesse mit öffentlichen Mitteln gefördert, ohne daß die erzeugten Qualifikationen im betrieblichen oder überbetrieblichen Arbeitsmarkt verwertbar sind.

Problematisch ist die finanzielle Förderung solcher Umschulungen, bei denen die Teilnehmer aus am überbetrieblichen Arbeitsmarkt nachgefragten Berufen in solche Berufe umqualifiziert wurden, die der jeweilige Betrieb gerade brauchte.

So wurden etwa in einem stark schrumpfenden Unternehmen, das von einem feinmechanischen auf ein elektronisches Produkt umstellte, Arbeitskräfte mit durchaus arbeitsmarktgängigen Qualifikationen - wie Werkzeugmacher, Feinmechaniker, Schlosser, Dreher, Fräser - im Rahmen des Sonderprogramms zu Elektromechanikern umgeschult.

Derartige Umschulungen von Facharbeitern dienen zwar dazu, qualifizierten Kräften auch dann einen qualifizierten Einsatz innerhalb des Betriebes zu ermöglichen, wenn ihre alten beruflichen Fähigkeiten nicht mehr innerhalb des betrieblichen Marktes verwertbar sind. Sie entsprechen in der Regel auch den Interessen der betroffenen Arbeitskräfte, die bei einem Betriebswechsel etwa in kleinere Unternehmen auf betriebsgebundene Sozialleistungen und höhere Einkommen verzichten müßten. Aus der Perspektive des effizienten Einsatzes knapper öffentlicher Mittel ist die Förderung solcher Maßnahmen allerdings fragwürdig.

Zusammenfassend läßt sich zu den Umschulungsmaßnahmen feststellen:

1. Die vermittelten Qualifikationen sind, gemessen an den Kriterien der Qualifikationsbreite und -tiefe, der öffentlichen Kontrolle, der Zertifizierbarkeit und der Arbeitsmarktrelevanz, in der überwiegenden Mehrheit positiv zu beurteilen.

2. Einschränkungen sind zu machen im Hinblick auf Branchenspezifität, bei gegenüber der traditionellen Vollausbildung verkürzten Qualifizierungsprozessen (das Problem der zweijährigen Berufe) und in bezug auf die Arbeitsmarktrelevanz (Nachfragesituation) der erzeugten Qualifikationen.

3. Branchenspezifische und zweijährige Berufsausbildungen vermitteln zwar gegenüber der traditionellen Vollausbildung schmalere Kenntnisse und Fähigkeiten, schaffen jedoch im strengen Sinne arbeitsmarktgängige Zertifikate und ermöglichen neuen Gruppen den Zugang zum Beruf.

4. Schwerwiegender ist die Problematik bei der Erzeugung von nicht auf dem Arbeitsmarkt nachgefragten beruflichen Fähigkeiten oder bei der "Wegqualifizierung" aus dem Bereich allgemeiner Mangelberufe durch betriebliche Umschulung in andere, betriebsintern gerade benötigte Berufe.

b) Fortbildungsmaßnahmen

Die Förderrichtlinien des Sonderprogramms unterscheiden nach dem Typ des Abschlusses zwischen Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen. Als Umschulung gelten Maßnahmen, die zu einem Beruf mit anerkanntem Ausbildungsabschluß führen;als Fortbildung gelten Qualifizierungsprozesse mit besonders definierten Fortbildungsabschlüssen.

Für die Existenz dieses Systems öffentlich anerkannter Fortbildungsabschlüsse dürften im wesentlichen zwei Gründe maßgeblich sein. Einmal geht es um Ziele der Arbeitssicherheit und um Qualitätsstandards: Durch ausgebildete und geprüfte Arbeitskräfte können Sicherheitsrisiken vermindert werden (beispielsweise Schweißer-und Kesselwärterabschlüsse).

Zum anderen geht es der Bundesregierung, den Landesregierungen und den Industrie- und Handelskammern darum,solche Qualifizierungsmaßnahmen öffentlich zu normieren, die auf Ergebnissen der beruflichen Ausbildung aufbauen oder diese ergänzen: Meisterabschlüsse, qualifizierte Weiterbildungsmaßnahmen für Fachkräfte und Kurse, die nicht notwendigerweise eine Grundausbildung voraussetzen, gleichwohl aber im Sinne ihrer Arbeitsmarktrelevanz auf das System der beruflichen Bildung bezogen sind (wie der bereits oben genannte Schweißerabschluß und Zertifikate für Maschinenschreiben, Kurzschrift oder Programmieren).

Im Rahmen des Sonderprogramms wurden Fortbildungsmaßnahmen auf allen Ebenen betrieblicher Arbeitskräftehierarchien durchgeführt. Hier ging es in weit stärkerem Ausmaß als bei den Umschulungs-

maßnahmen und den "Sonstigen Qualifizierungsmaßnahmen" um Prozesse der Aufstiegsqualifizierung oder um die Beseitigung von Qualifikationslücken beim vorhandenen Personal. Fortbildungsmaßnahmen als Resultat innerbetrieblicher Freisetzungen und von Umsetzungsaktionen dagegen bilden den kleineren Anteil. Auch waren in einzelnen Fällen Maßnahmen erkennbar, die aufgrund betrieblicher Rahmenbedingungen eine "Qualifizierung für den Arbeitsmarkt" bedeuten können.

Auf dem Vorgesetztenniveau wurden im Rahmen des Sonderprogramms Arbeitskräfte etwa zu Vorarbeitern und Werkspolieren in Hoch- und Tiefbauunternehmen, zum Werkspolier in der Beton- und Sandsteinindustrie und zum Industriemeister in der Glas-, Elektro- und Stahlindustrie ausgebildet. Einige Qualifizierungsmaßnahmen galten der Fortbildung von Abteilungsleitern im Verwaltungsbereich der Unternehmen.

In einem größeren Unternehmen des Hoch- und Tiefbaus war aus finanziellen Gründen darauf verzichtet worden, Vorarbeiter und Werkspoliere für ihre verantwortungsvollen Positionen auszubilden. Vielmehr wurden sie mehr schlecht als recht von ihren früheren Vorgesetzten, die in der Regel wiederum selbst nicht über eine formale Ausbildung verfügten, angelernt. Dies führte zu Schwierigkeiten im Betriebsablauf. Die Vorgesetzten hatten Führungsprobleme beim Umgang mit ihren Arbeitsgruppen, sie wurden mit ständigen Neuerungen im Bereich der Baustoffe und der Produktionstechnik konfrontiert, und es gab Schwierigkeiten im Bereich gesamtbetrieblicher Abstimmung und Planung. Das Unternehmen hatte im wesentlichen aufgrund der unsicheren Ertragserwartungen und der hohen direkten und indirekten Kosten auf Fortbildungsmaßnahmen verzichtet, obwohl Kurse in überbetrieblichen Aus- und Fortbildungszentren zur Verfügung standen. Das Sonderprogramm gab hier einen Anstoß dazu, Qualifizierungsprozesse für fast alle Vorgesetzten dieses Betriebes einzuleiten. Die Maßnahme erstreckte sich über ca. sieben Monate und wurde mit einer Prüfung durch die IHK abgeschlossen.

Ähnliche Problemkonstellationen konnten wir in anderen Unternehmen der Bauindustrie wie auch in anderen Branchen, zum Beispiel der Stahlindustrie, auffinden. Häufig waren Vorgesetztenpositionen durch Beförderung von Arbeitskräften ohne formale Befähigungsnachweise besetzt worden. Erst im Zuge der letzten zehn bis fünfzehn Jahre mußte dann vor allem im Zusammenhang mit dem rapiden technischen Wandel wie auch wegen gewachsener Ansprüche im Bereich der Personalführung und der betrieblichen Organisation eine Veränderung dieser Politik eingeleitet werden.

Die Mehrzahl aller geförderten Fortbildungsmaßnahmen betrifft Qualifizierungsprozesse auf dem Fachkräfteniveau. Bei den Fachangestellten ging es vorwiegend um EDV-Kurse. Häufig waren es einjährige Ausbildungsgänge zum Programmierer. Auch in den Bereichen Fertigungsplanung und Technik wurden eine Reihe von Fortbildungsmaßnahmen durchgeführt. Bei den Facharbeitern dominierten eindeutig Schweißerkurse sowie Hydraulik- und Pneumatiklehrgänge. Ihre Notwendigkeit dürfte sich eindeutig aus dem sich beschleunigenden Prozeß technischer Innovationen im Produktionsbereich herleiten lassen. Damit ist jedoch die Palette der geförderten Fortbildungsmaßnahmen auf dem Fachkräfteniveau keineswegs abgedeckt. So wurden eine Reihe von Maßnahmen in den Bereichen Qualitätskontrolle und REFA durchgeführt.

Die Rahmenbedingungen eines Maschinenbaubetriebes mit ca. 300 Beschäftigten waren typisch. Die Firma hatte ein sehr gemischtes Produktionsprogramm, sie war im Apparate- und Behälterbau, im Rohrleitungsbau, Kalkofenbau und Maschinenbau (Spezialmaschinen) tätig. Anlaß für die Inanspruchnahme des Sonderprogramms waren die gestiegenen Kundenansprüche, vor allem in puncto Sicherheit. Insbesondere im Hinblick auf die Qualität von Schweißnähten wurden die Anforderungen der Abnehmer schärfer. Damit stiegen die Anforderungen an Qualitätsarbeit und die Notwendigkeit von Prüfungsnachweisen für die Arbeitskräfte. Auf diesen Zusammenhang war die Durchführung von Fortbildungsmaßnahmen in Schweißtechnik zurückzuführen. Man erhoffte sich dadurch sowohl eine Verbesserung der formalen Voraussetzung für die Akquisition von größeren Aufträgen, als auch eine Verbesserung der Qualität der Produkte und damit eine höhere Zufriedenheit der Kunden.

In einem großen Stahlunternehmen durften schon aus gesetzlichen Gründen nur noch geprüfte Schweißer mit jeweils spezifischen Schweißerscheinen verschiedene Aufgaben im Instandhaltungsbereich ausführen. Auf jeder Schicht mußte eine entsprechende Zahl von Arbeitskräften mit den gewünschten Zertifikaten eingesetzt sein. Wie dramatisch die Qualifikationsdefizite waren, zeigte sich daran, daß der Stahlbetrieb mit ca. 5000 Beschäftigten im Rahmen des Sonderprogramms ca. 150 Schweißerkurse durchführte. Die Lehrgangsteilnehmer verfügten entweder über eine Ausbildung zum Schlosser oder waren über langjährige Prozesse der Anlernqualifizierung als Schlosser eingesetzt. Die Qualifizierungsmaßnahmen wurden vom Ausbilder eines überbetrieblichen Zentrums innerhalb des Werkes durchgeführt. Den Prüfungen lag ein standardisiertes Lernprogramm zugrunde.

Auch bei Fortbildungsmaßnahmen unterhalb des Facharbeiterniveaus dominierten eindeutig Schweißerkurse. Qualitativ andersartige

Qualifizierungsgänge waren dagegen - wohl aus Mangel an anerkannten Fortbildungsabschlüssen - in unserem Untersuchungsbereich selten.

Typisch ist die Lage einer Firma des Geräte- und Anlagenbaus, die im wesentlichen für die Bereiche Bergbau und Stahlbau produzierte. Das Werk mit ca. 200 Beschäftigten hatte sich als Zulieferer durch starke Spezialisierung, hohe Innovationsfähigkeit (Eigenentwicklungen) und Flexibilität eine gute Position geschaffen. Aus der starken Zuliefererbindung an den Bergbau erwuchsen nun besondere Bedingungen und Anforderungen; die ständig erhöhten Sicherheitsansprüche und -normen schlugen sich in immer höheren Qualitätsanforderungen u.a. in der Schweißtechnik nieder. Aus Mangel an ausgebildetem Personal mußten in den letzten Jahren schon Aufträge abgelehnt werden.

Um dieser Situation begegenen zu können, hatte man ursprünglich geplant, eine automatische Schweißanlage mit den Vorteilen gleichbleibender Qualität, der Materialeinsparung, eines höheren Ausstoßes und geringerer Personalkosten einzuführen. Die Angebote des Sonderprogramms und die Kosten und Unsicherheiten bei der Einführung der neuen Schweißanlage führten dazu, die aufgetretenen Engpässe nicht über Automatisierung, sondern über eine verbesserte Qualifikationsausstattung des Personals abzufangen. So wurden mehr als dreißig Schweißer zur Erlangung verschiedenartiger Schweiß-Prüfscheine auf Fortbildungslehrgänge geschickt. Auch wenn es sich bei der Schweißerausbildung nicht um einen vollwertigen Ausbildungsabschluß handelt, sind die Arbeitskräfte faktisch als Facharbeiter anerkannt. Dies schlägt sich auch in der Bezahlung nieder.

Eines der wenigen Beispiele für Fortbildungsmaßnahmen unterhalb des Fachkräfteniveaus neben den Schweißerkursen ist die Qualifizierung zum Kesselwärter. Arbeitskräfte mit diesem Zertifikat sind etwa in der Stahlbranche meist in den Energiebetrieben eingesetzt, die für die gesamte Energieerzeugung und Energieverteilung im Werk zuständig sind. Die gesetzlichen Sicherheitsbestimmungen schreiben vor, daß jeweils eine am Kessel eingesetzte Arbeitskraft die TÜV-Prüfung absolviert haben muß. Andernfalls werden bei Unfällen die Vorgesetzten verantwortlich gemacht. In der Prüfung werden sowohl umfangreiche theoretische Kenntnisse als auch praktisches Wissen abverlangt. Die theoretischen Kenntnisse eignen sich die Arbeitskräfte in einem Kesselwärterlehrgang beim TÜV an, während das praktische Wissen über innerbetriebliche Qualifizierungsmaßnahmen erworben wird.

In einem kleineren Stahlwerk wurden im Rahmen des Sonderprogramms ca. 30 Fortbildungsmaßnahmen zum Kesselwärter durchgeführt. Der Betrieb hatte in Personalabbauaktionen der vorangegangenen Jahre ca. ein Drittel der ausgebildeten Kesselwärter verloren. Ursache für diese "Ausblutung" an qualifiziertem Personal waren einmal freiwillige Abgänge in zukunftssichere Branchen und Werke, zum anderen die strikt nach sozialen Kriterien gebildeten Personalauswahlrichtlinien bei Entlassungen. Betroffen waren überwiegend jüngere und durch den Betrieb ausgebildete Kesselwärter. Der Betrieb sah sich dann u.a. aufgrund der staatlichen Sicherheitsauflagen mit erheblichen Problemen im Arbeitskräfteeinsatz konfrontiert, die man mit einer größeren Zahl an Kesselwärterkursen zu bewältigen suchte.

Die im Sonderprogramm geförderten Fortbildungsmaßnahmen sind allein schon aufgrund der in der Regel knapperen zeitlichen Vorgaben enger ausgelegt als Umschulungen. Bei den untersuchten Maßnahmen geht es in der Regel um spezifische Anforderungen eines zwar betriebsübergreifenden, aber dennoch relativ kleinen Einsatzfeldes.

Grundlagenwissen und Problemorientierung können in den im allgemeinen relativ kurzen Maßnahmen nur begrenzt vermittelt werden.

Während Fortbildungsmaßnahmen auf dem Fachkräfteniveau zu Zusatzqualifikationen führen, die auf einer breiten Grundausbildung aufsitzen und sowohl auf den betrieblichen wie den überbetrieblichen Arbeitsmärkten stark nachgefragt sind, bauen entsprechende Kurse und Lehrgänge unterhalb des Fachkräfteniveaus in der Regel nur auf mehr oder weniger engen Prozessen der Anlernqualifizierung auf. Daher sind selbst dann, wenn es sich um identische Kurse handelt (z.B. Schweißerkurse), Unterschiede zu machen.

Die Fortbildungsmaßnahmen unterhalb des Fachkräfteniveaus sind im Sinne einer breiten Strukturaufbesserung des Arbeitsmarktes von besonderem Interesse. Dabei geht es etwa um die von uns näher untersuchten Schweißerkurse (auf verschiedenen Stufen) und Kesselwärter-Lehrgänge. Sie fallen sowohl im Hinblick auf Qualifikationstiefe und -breite als auch im Hinblick auf die Breite des Einsatzfeldes und damit die aktuelle und potentielle Nachfrage hinter die etwa in einer Vollausbildung erreichbaren Standards zurück.

Fortbildungsmaßnahmen unterhalb des Fachkräfteniveaus gewährleisten aber andererseits Mindeststandards für die Arbeitsmarktgängigkeit der Qualifikationen. Sie sind vermittelt über die öffentliche Normierung durch eine gewisse Breite und Tiefe; Schweißerscheine etwa sind so breit angelegt, daß sie Befähigungen über den Einsatzbereich eines Betriebes und einer Branche hinaus nachweisen. Die öffentliche Kontrolle von Ausbildungsplänen und Prüfungsabschlüssen ermöglicht eine gesellschaftliche Standardisierung und Kontrolle der Qualifizierungsprozesse. Die Prüfungsbescheinigungen sind mehr oder weniger stark in das Berufsbildungssystem eingebunden und gewährleisten innerhalb bestimmter Grenzen die Anerkennung des Zertifikats auf dem Arbeitsmarkt. Da Fortbildungsmaßnahmen in der Regel insbesondere für Mangelqualifikationen etabliert werden, stoßen sie auf eine breite Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt.

Zusammenfassend lassen sich die im Rahmen des Sonderprogramms geförderten Fortbildungsmaßnahmen in drei Punkten bewerten:

1. In der Regel geht es um spezifische Anforderungen eines - gemessen an der Vollausbildung - relativ engen Einsatzfeldes. Zwischen Maßnahmen auf und unterhalb des Fachkräfteniveaus sind Unterschiede zu machen.

2. Fortbildungsmaßnahmen auf dem Fachkräfteniveau führen zu Zusatzqualifikationen, die auf einer breiten Grundausbildung aufsitzen. Sie erweitern und modernisieren den vorhandenen Qualifikationsstock und verbessern die Arbeitsmarktchancen der Betroffenen.

3. Fortbildungsmaßnahmen für Angelernte sind im Sinne einer Strukturaufbesserung des Arbeitsmarktes von großer Bedeutung. Sie sind zwar nicht in breite fachliche Grundqualifikationen eingebettet, gewährleisten aber andererseits Mindeststandards für die Arbeitsmarktgängigkeit. Entscheidend sind die über die öffentliche Kontrolle und Normierung durchgesetzte Tiefe und Breite des vermittelten Fachwissens und der überbetrieblich anerkannte Prüfungsnachweis.

c) "Sonstige Qualifizierung"

Diejenigen Fördermaßnahmen, die nicht im oben ausgeführten Sinne als Umschulung oder Fortbildung gelten können, die also nicht zu einem formell zertifizierten und auf dem Arbeitsmarkt anerkannten Abschluß führen, wurden in den Förderrichtlinien des Sonderprogramms als "Sonstige Qualifizierungsmaßnahmen" (Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung 1979, S. 15, S. 39) bezeichnet. Inhalt und Dauer der Qualifizierungsmaßnahmen sollten in einem Plan festgehalten werden, der vom Arbeitsamt inhaltlich zu überprüfen war. Weitere Qualitätskriterien an die zu fördernden Maßnahmen wurden nicht gestellt.

Die geförderten Maßnahmen sind so vielfältig, daß es schwer fällt, sie in ihrer Breite darzustellen. Im folgenden soll einmal nach Maßnahmen auf dem Vorgesetztenniveau, dem Fachkräfteniveau und dem An- und Ungelerntenniveau im Produktionsbereich wie auch in den Bereichen Verwaltung und Technik unterschieden werden. Zum anderen lassen sich - analog zur Darstellung der Umschulung und Fortbildung - typische Arbeitskräfteprobleme identifizieren, die den Hintergrund der Fördermaßnahmen bildeten. Hierbei geht es um Prozesse der Zusatz- und Aufstiegsqualifizierung, um innerbetriebliche Freisetzungen und Umsetzungsaktionen und um die zumindest indirekte "Qualifizierung für den Arbeitsmarkt".

"Sonstige Qualifizierungsmaßnahmen" dienten in nennenswertem Umfang der Aus- und Weiterbildung von Vorgesetzten.

So wurden etwa Schichtführer zu Werksmeistern weitergebildet (Sandsteinwerke), von Stillegungen betroffene Meister in andere Betriebsbereiche umgesetzt und dort als Vorgesetzte neu angelernt (Stahlindustrie), Vorarbeiter (-innen) ausgebildet (Elektro- und Textilindustrie) und Facharbeiter zu Polieren und Werkspolieren qualifiziert (Bausektor). In vielen der von uns untersuchten Betriebe waren derartige Weiterbildungsmaßnahmen ohne formell anerkannten Fortbildungsabschluß typisch für die Vorgesetztenqualifizierung.

Die "Sonstigen Qualifizierungsmaßnahmen" auf dem Fachkräfteniveau sind von ihrem quantitativen Gewicht her wesentlich bedeutender als die auf dem Vorgesetztenniveau.

Im Facharbeiterbereich ging es etwa um Weiterqualifzierung im Rahmen verschiedener Metallberufe für den Schiffbau und Werkzeugbau, um die Weiterbildung von Baufachkräften, um die Schulung von Technikern und Monteuren im Bereich neuer Wärmeaggregate, um die Einführung von EDV im Produktionsbereich und um neue Satz- und Drucktechniken in der Druckindustrie.

"Sonstige Qualifizierungsmaßnahmen" wurden häufig auch dort durchgeführt, wo bereits anerkannte Fortbildungsabschlüsse bestanden. So wurden etwa in den Bereichen Elektronik, Schweißtechnik, Hydraulik, Pneumatik, Tribotechnik betriebsbezogene Qualifizierungsmaßnahmen ohne einen formellen Abschluß durchgeführt, während andere Betriebe derartige Maßnahmen - jedenfalls teilweise - in überbetriebliche Ausbildungszentren verlegten und die Betroffenen allgemein anerkannte Prüfungen ablegen ließen.

Ähnlich vielfältig waren die Maßnahmen im Fachangestelltenbereich. Hier dominierten eindeutig Schulungskurse für Verwaltungsangestellte zur Vermittlung von EDV-Kenntnissen. Im einzelnen handelte es sich um völlig verschiedenartige Qualifizierungsprozesse.

In einem Fall sollte ein Verwaltungsangestellter mit automatischen Funktionssystemen für die Auftragsabwicklung bekannt gemacht werden. Es handelte sich um Systeme, die die planmäßige Abwicklung von Aufträgen vom Auftragseingang bis zum Versand und der Fakturierung sicherstellten. Im Rahmen des Qualifizierungsprozesses sollten die Handhabung der Datenerfassung, der Auskunfts- und Eingriffssysteme und der zugehörigen Prüfsysteme erlernt werden. In einem weiteren Fall ging es um die Qualifizierung zum Sachbearbeiter für die Freigabe in einem Stahlunternehmen. Hier bildete die Einarbeitung in den Dialogverkehr mit EDV-Systemen nur einen - allerdings größeren - Block im gesamten Anlernprozeß.

Auch im Bereich der technischen Angestellten wurde eine größere Zahl "Sonstiger Qualifizierungsmaßnahmen" durchgeführt. Dabei ging es etwa um die Umsetzung von Technikern aus den Bereichen Arbeitsvorbereitung und Kalkulation auf Positionen in der unmittelbaren Produktion, um die Änderung des Aufgabenbereiches von Schweißtechnikern; um Ingenieure, die nach Jahren in der Produktion jetzt in der Maschinen- und Anlagenerhaltung arbeiten sollten; sowie um die Weiterbildung von Technikern im Bereich der Arbeitsvorbereitung.

Im Vertriebsbereich wurden gleichfalls "Sonstige Qualifizierungsmaßnahmen" durchgeführt. Es handelte sich z.B. um längerfristige Schulungsmaßnahmen von Vertretern im Außendienst, die aufgrund schärferer Konkurrenz auf dem Absatzmarkt und neuer Produkte erforderlich geworden waren.

Die überwiegende Mehrheit der "Sonstigen Qualifizierungsmaßnahmen" fällt in den Angelerntenbereich. Gefördert wurde dabei das gesamte Spektrum einfachster Jedermannsarbeit bis hin zu facharbeiterähnlich qualifizierten Angelerntentätigkeiten.

Auf dem untersten Niveau fanden sich etwa Qualifizierungsmaßnahmen zum Helfer bei der Schieneninstandsetzung, zu Hilfstätigkeiten bei der Holzbearbeitung, zum Platzarbeiter und Entlader im Hochofenbereich u.s.w.

Auf einem mittleren Niveau mit Anlernzeiten bis zu sechs Monaten wurden gefördert beispielsweise Qualifizierungsmaßnahmen für Näherinnen und Kettlerinnen in der Bekleidungsfertigung, für Löttätigkeiten in der elektronischen Fertigung, für Montagearbeiter im Bereich komplexer Metallprodukte, für die Bedienung komplizierter neuer Maschinen bei der Bleistiftherstellung, für die Montage von neuartigen metallgerahmten Fenstern und mancherlei mehr.

Auf dem Niveau qualifizierter Anlerntätigkeiten schließlich fanden sich Maßnahmen zum Einrichter in der Elektroindustrie und in anderen Branchen, im Bereich Prüfung und Qualitätskontrolle in der Süßwarenindustrie wie auch in anderen Branchen, für die Überwachung und Steuerung halbautomatischer Anlagen in der Textilindustrie; in der Stahlindustrie wurden Maßnahmen für Spitzenpositionen im Produktionsbereich wie die des Ersten Schmelzers und Oberschmelzers im Hochofenbereich oder von Leitstandsarbeitern im Stahlwerk durchgeführt.

Bei den hinter den "Sonstigen Fördermaßnahmen" insgesamt stehenden betrieblichen Arbeitskräfteproblemen handelte es sich sowohl um Personalmangel als auch um innerbetriebliche Freisetzungs- und Mobilitätsprozesse. Bei Qualifikations- und Personaldefiziten ging es typischerweise um die Aufstiegs- und/oder Zusatzqualifizierung von Belegschaftsmitgliedern.

So wurden etwa im Rahmen des Sonderprogramms Zusatzqualifizierungen für Anlagenführer in verschiedenen Branchen durchgeführt, die in der Regel der Ausweitung des Tätigkeitskreises auf Reparatur- und Instandhaltungsfunktionen dienten. In Verzinkereibetrieben wurden Produktionsarbeitern zusätzliche theoretische und praktische Kenntnisse zur Verbreiterung der Qualifikationsbasis vermittelt.

Typische Prozesse der Aufstiegsqualifizierung zur Besetzung vakanter Arbeitsplätze fanden sich in einem Werk der Süßwarenindustrie, in dem Produktionsarbeiter für Arbeitsplätze in den Bereichen Maschineneinstellung, Prüfung und Qualitätskontrolle qualifiziert wurden.

Dort, wo innerbetriebliche Freisetzungen im Zuge von Veränderungen bei Produkten und Verfahrenstechniken zu Umsetzungen führten, ging es typischerweise um Prozesse der Um- und Anderssqualifizierung.

So wurden im Rahmen des Sonderprogramms größere Umsetzungsaktionen im Gefolge von Stillegungen einzelner Werksbereiche in verschiedenen Stahlunternehmen gefördert. Anlaß waren etwa die Stillegung von Hochöfen, Umstellungen auf Stranggußanlagen u.s.w. Freigesetzte Produktionsarbeiter wurden jeweils in andere Betriebsbereiche wie Walzwerke, Forschung und Qualitätskontrolle etc. umgesetzt. In weiteren Fällen machte der Aufbau neuer Produktlinien im elektronischen Bereich, bei der Bekleidungsfertigung, im Maschinenbau etc. die Maßnahmen erforderlich.

Zusammenfassend lassen sich die "Sonstigen Qualifizierungsmaßnahmen" aufgrund ihrer Vielfältigkeit nur außerordentlich schwer bewerten. Vieles spricht dafür, daß die Qualität und Arbeitsmarktgängigkeit der vermittelten Qualifikationen eng mit dem Grad der Ausgliederung von Qualifizierungsprozessen aus dem normalen Betriebsablauf zusammenhängen. Sie sollen daher unter diesen Gesichtspunkten ausführlicher dargestellt werden.

Bei der nicht-organisierten Anlernqualifizierung übernimmt die Arbeitskraft den größten Teil des Anlernaufwands. Durch Beobachtung und Imitation anderer Arbeitskräfte und über sporadische und nicht-organisierte Hilfestellung von Kollegen und Vorgesetzten erwirbt der Betroffene diejenigen Fähigkeiten, die zur Bewältigung der Aufgaben seines Arbeitsplatzes unabdingbar sind.

Bei der systematisierten Anlernqualifizierung werden Beobachtung und Imitation von einer systematischen und geplanten Unterweisung des Betroffenen durch Kollegen, Vorgesetzte oder geschultes Unterweisungspersonal ergänzt. Je nach dem Spielraum bei der Bewältigung der Aufgaben einzelner Arbeitsplätze gegenüber dem gesamten Betriebsablauf nimmt dieser Maßnahmetyp verschiedene Formen an. Zu unterscheiden ist zwischen der Doppelbesetzung von Arbeitsplätzen und der gelegentlichen, aber systematischen Unterweisung des Betroffenen.

Bei einem dritten Maßnahmetyp ist das entscheidende Merkmal die - jedenfalls phasenweise - Herausnahme des Qualifizierungsprozesses aus dem Betriebsablauf. Auch hier findet sich eine breite Palette von kurzen, in der Regel auf die Einübung

praktischer Fertigkeiten gerichteten Lehrgängen bis zu praktischen und theoretischen Schulungen, die sich in ihrem Charakter stark Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen angleichen.

Fördermaßnahmen vom Typ der nicht-organisierten Anlernqualifizierung konzentrieren sich deutlich auf den An- und Ungelerntenbereich, finden sich hier aber durchaus auf verschiedenen Stufen der Qualifikationspyramide.

Ein stark schrumpfendes Stahlwerk führte im Rahmen des Sonderprogramms viele Qualifizierungsmaßnahmen durch. Dominierende Probleme waren trotz des geplanten massiven Personalabbaus Qualifikations- und Personaldefizite.

Im Adjustagebereich des Werkes wurde das Sonderprogramm in Anspruch genommen, um von einer auf zwei Schichten aufzustocken. Die Betriebsleitung drängte darauf, so schnell wie möglich den betrieblichen Normallauf zu erreichen, kollidierte dabei aber mit Qualifizierungserfordernissen. Arbeitskräfte, Betriebsräte und Vertrauensleute beschwerten sich bei den betrieblichen Vorgesetzten und der Ausbildungsabteilung. Man versuchte dann,auf die Probleme relativ schnell zu reagieren. In der Adjustage wie auch in anderen Betriebsbereichen wurden eigens Instrukteure eingesetzt, die in Unterweisungstechnik ausgebildet worden waren. Trotz dieser beachtenswerten Initiative hatte die Ausbildungsleitung den Eindruck, daß die besonders betreuten Anlernmaßnahmen sich nicht entscheidend von den sonst üblichen restriktiven Qualifizierungspraktiken unterschieden.

Die Leitung der Ausbildungsabteilung stand einem Teil der "Sonstigen Qualifizierungsmaßnahmen" im eigenen Betrieb wie auch allgemein sehr skeptisch gegenüber: nicht aus der Produktion ausgegliederte Qualifizierungsprozesse würden in dem durch Fluktuation, Absentismus, Produktionsdruck und knappe Personaldecke gekennzeichneten Betriebsalltag versanden. Sie seien auch schlecht zu kontrollieren, da in den Betriebsablauf eingebunden, und ohne eindeutige Standards. Ausgegliederte Weiterbildungsmaßnahmen dagegen wären leicht normier- und kontrollierbar. Öffentliche Förderung innerbetrieblicher Qualifizierungsmaßnahmen sei nur unter festgelegten Mindeststandards sinnvoll.

Ähnlich negative Rahmenbedingungen fanden sich unabhängig von Betriebsgröße und Branche bei fast allen von uns untersuchten Fördermaßnahmen vom Typ der nicht-organisierten Anlernqualifizierung.

Ein exemplarisches Beispiel bildet eine kleine Firma im Gleisbau, die im Rahmen des Sonderprogramms neu rekrutierte Arbeitskräfte zum Hilfsarbeiter heranbildete . Auch hier wurden Qualifizierungsmaßnahmen ausschließlich in die normale Tätigkeit der Arbeitsgruppen verlegt. Da relativ kontinuierlich gearbeitet werden mußte und alle Mitglieder der jeweiligen Arbeitsgruppen Spezialfunktionen wahrnahmen, blieb kein Raum für eine systematische Qualifizierung der Betroffenen. Diese mußten vielmehr relativ schnell volle Leistung erbringen, um nicht den Gruppenakkord zu gefährden.

Restriktive Rahmenbedingungen, wie der kontinuierliche Leistungsdruck und - dies kann generell behauptet werden - sehr knapp kalkulierte Stellenpläne, führen mehr oder weniger notwendigerweise dazu, die Belastungen von Anlernmaßnahmen einseitig den betroffenen Arbeitskräften und ihren Kollegen aufzubürden und die Qualifizierung auf das Minimalniveau der unmittelbaren, arbeitsplatzspezifischen Erfordernisse einzugrenzen.

Konsequenz ist vor allem die Arbeitsplatz- und Betriebsspezifität der vermittelten Qualifikationen. Selbst dort, wo die betroffene Arbeitskraft an mehreren Arbeitsplätzen angelernt wird, fehlt es an Breite und Tiefe der fachlichen Qualifikationen, die einen Transfer auf andere Betriebs- und Unternehmensbereiche ermöglichen könnten. Öffentliche Normen zur Sicherstellung der Arbeitsmarktgängigkeit bestehen nicht, eine Kontrolle von gleichsam im Betriebsgeschehen versteckten Anlernmaßnahmen gestaltet sich als außerordentlich schwierig. Diesen Bedingungen entsprechend können keine generell anerkannten Nachweise über standardisierte Mindestqualifikationen ausgegeben werden, die den Betriebswechsel erleichtern würden.

Die systematisierte Anlernqualifizierung verspricht eine für die Aufgaben der einzelnen Arbeitsplätze oder Arbeitsplatzbereiche adäquatere Lösung. Sie findet sich in der Regel dort, wo die nicht-organisierte Anlernqualifizierung erhebliche Probleme wie hohe Fluktuations- und Absentismusraten, Qualitätsminderungen, Unterbrechungen des Betriebsablaufs oder Unfälle hervorgerufen hat. Fördermaßnahmen dieses Typs fanden sich sowohl auf dem Angelernten-niveau als auch auf dem Fachkräfte- und Vorgesetztenniveau.

Nur in einem der von uns untersuchten Unternehmen stießen wir auf eine gesamtbetriebliche Politik der systematischen Arbeitsunterweisung: Der Tendenz nach sollten die Anforderungsprofile sämtlicher Arbeitsplätze des Unternehmen systematisch und schriftlich erfaßt werden. Die "Arbeitszergliederung" legte dann fest, in welche Lernabschnitte die Arbeit zu zerlegen war, was bei jedem Abschnitt der Tätigkeit zu betonen war, und welche Begründungen bei jedem Lernabschnitt anzugeben waren. Im "Lehrplan" wurden die einzelnen Tätigkeitselemente nach ihrem Anforderungsgrad geordnet. Für jeden Lernabschnitt wurden Richtzeiten als Orientierungsmarke vorgegeben.

Hintergrund für die Einführung dieses Systems waren eine Reihe von Personalproblemen im Unternehmen. Die "methodische Arbeitsunterweisung" sollte dabei helfen, die Einarbeitungszeiten zu verkürzen, die Arbeitsproduktivität zu erhöhen, eine bessere Nutzung der Betriebsmittel zu erzielen, die Qualität des Produkts zu verbessern, die Unfallhäufigkeit zu verringern, Fluktuation und Fehlzeiten zu vermindern und Führungskräfte zu entlasten. Besondere Bedeutung erhielt das Konzept im Rahmen eines Kostensenkungsprogramms mit dem Ziel, die Richtbelegschaftszahlen für die einzelnen Betriebsbereiche zu reduzieren. Mit der systematischen Anlernung versprach man sich eine Flexibilisierung der Arbeitskräftepotentiale, die den Ausgleich überdurchschnittlicher Abwesenheitsraten über interne Umsetzungen in den Betriebsbereichen ermöglichen sollte.

Bei einem Teil der im Rahmen des Sonderprogramms geförderten "Sonstigen Qualifizierungsmaßnahmen" konnten die Unterlagen der "methodischen Arbeitsunterweisung" für die Ausarbeitung der Qualifizierungspläne und die Durchführung der Maßnahmen genutzt werden. Daraus ergab sich dann in der Regel eine gegenüber nichtorganisierten Anlernprozessen verbesserte Qualität der Maßnahmen. Die zu vermittelnden Kenntnisse und die Lernschritte waren festgelegt, das Unterweisungspersonal geschult und Kontrollmöglichkeiten gegeben.

Fördermaßnahmen vom Typ der systematisierten Anlernqualifizierung waren in Betrieben verschiedener Größenordnung, unterschiedlicher Branchen und auf allen Ebenen der Arbeitsplatzhierarchie zu beobachten. Dort, wo einzelne Arbeitsplätze nicht eng in einen kontinuierlichen Betriebsablauf eingebunden sind, besteht die Möglichkeit, "Lernen durch Tun" mit systematisch geplanten Unterweisungen durch Kollegen und Vorgesetzte zu verbinden.

Beispiel dafür waren etwa "Sonstige Qualifizierungsmaßnahmen" für Näherinnen im Bekleidungsgewerbe. Hier erfolgten in der Regel systematische Unterweisungen, die anzulernende Arbeitskraft wurde zunächst nicht im Akkord bezahlt. Zu Beginn des Qualifizierungsprozesses wurde im allgemeinen nicht mehr als zehn Prozent des Leistungssolls erbracht, erst nach einem Jahr kamen die Betroffenen auf ca. neunzig Prozent der Normalleistung.

Von systematisierter Anlernqualifizierung kann auch dort gesprochen werden, wo etwa für die Herstellung eines neuen Produktes langwierige Probeläufe durchgeführt werden, die die Arbeitskräfte sukzessive qualifizieren.

Dies war in einem kleineren Unternehmen für Metall- und Glasprodukte der Fall, in dem mit Kunststoff-Fenstern eine neue Produktlinie aufgebaut wurde. Im Rahmen des Sonderprogramms wurden für sechs Personen Qualifizierungszuschüsse für jeweils zwölf Monate bewilligt. Diese Arbeitskräfte sollten zusammen mit zwei Meistern und fünf Facharbeitern die neue Fertigungslinie aufbauen und dann später dreißig weitere Arbeitskräfte einarbeiten. Die Qualifizierung erfolgte in den Probeläufen, die noch nicht unter dem Druck optimaler Leistungserbringung durchgeführt wurden.

Fördermaßnahmen vom Typ der systematisierten Anlernqualifizierung stellen im Hinblick auf arbeitsmarktrelevante Qualitätskriterien gegenüber Maßnahmen vom Typ der nicht-organisierten Anlernqualifizierung eine erhebliche Verbesserung dar. Sie schaffen in der Regel ein Fähigkeitsprofil bei den Arbeitskräften, das zumindest den Anforderungen eines Arbeitsplatzes oder eines Arbeitsplatzbereiches angemessen ist. Insoweit die Anforderungsprofile solcher Tätigkeiten sich mit denen anderer Arbeitsplätze im selben Betrieb oder in anderen Betrieben überlappen, ist eine gewisse Arbeitsmarktgängigkeit der Qualifikationen gegeben.

Diese ist jedoch durch die Arbeitsplatz- und Betriebsspezifität der vermittelten Fähigkeiten und Kenntnisse begrenzt. Eine Vermittlung von Grundlagenwissen und -können ist aufgrund der eng gesteckten Rahmenbedingungen nicht gewährleistet. Solange Qualifizierungsprozesse in den betrieblichen Normallauf eingebaut sind, bestehen notwendigerweise nur geringe Spielräume für eine systematische Erweiterung von ausschließlich arbeitsplatz- und betriebsspezifischen Qualifikationen in Theorie und Praxis. Eben aus diesen Gründen ist eine Normierung und Standardisierung sowie eine Zertifizierung von Maßnahmen dieses Typs kaum möglich.

Wesentliches Merkmal des dritten Maßnahmetyps ist die zumindest phasenweise Ausgliederung von theoretischen und praktischen Qualifizierungsprozessen aus dem Betriebsablauf.

Damit wird ein entscheidendes Hindernis für breite und systematische Qualifizierung, die Eingebundenheit in die Zwänge des Betriebsablaufes, zumindest partiell umgangen. Maßnahmen dieses Typs bildeten einen relativ großen Anteil der "Sonstigen Qualifizierungsmaßnahmen" auf dem Fachkräfteniveau. Weniger typisch - aber arbeitsmarkt- und berufspolitisch von hohem Interesse - waren sie im Angelerntenbereich.

Ein Betrieb stellte von einem feinmechanischen auf ein elektronisches Produkt um. Im Angelerntenbereich dominierten vor und nach der Umstellung Bandarbeitsplätze. Unterweisungspläne lagen dabei nur für eine geringe Zahl von Stellen mit komplexen Anforderungen vor. Zwar hatte man für die Umstellung auf das elektronische Produkt bereits vorher eine ausgegliederte systematische Anlernung geplant, diese aber aus Kostengründen nicht durchsetzen können. Erst die Qualifizierungszuschüsse des Sonderprogramms ermöglichten die Einrichtung eines speziellen Schulungskurses. In den zweiwöchigen Lehrgängen wurden theoretische und praktische Kenntnisse für die Fertigung des elektronischen Produktes vermittelt. Fast alle am Band eingesetzten Arbeitskräfte mußten den Lehrgang absolvieren.

Ein anderer Betrieb im Bereich der Industrieelektronik mit ca. 100 Arbeitskräften produzierte eine enorm hohe Typenvielfalt bei relativ geringen Stückzahlen. Die Beschäftigten mußten die Anforderungen von mehreren Arbeitsplätzen bewältigen können, um dieser Situation gerecht zu werden. Durch die Hereinnahme eines neuen Auftrags verschärften sich ohnehin vorhandene Qualifikationsdefizite. Umfassende Schulungsmaßnahmen konnten aufgrund der schlechten Ertragslage nicht durchgeführt werden. Mit Hilfe des Sonderprogramms wurden Qualifizierungsprogramme für die Fertigung neuer elektronischer Bauteile auf die Beine gestellt. Alle zwei Wochen fand ein zweistündiger theoretischer Unterricht statt, für die praktische Schulung wurde der betroffene Abteilungsleiter unterwiesen. Zusätzlich wurde einmal im Monat außerhalb der Arbeitszeit ein dreistündiger Unterricht erteilt. Das Interesse an der Qualifizierung war groß, auch nicht im Rahmen des Sonderprogramms geförderte Arbeitskräfte nahmen an den Schulungen teil.

Eine Verzinkerei mit ca. 50 Beschäftigten litt schon seit längerer Zeit an Qualifikationsdefiziten: Nur Vorarbeiter und Meister verfügten in der Regel über in langen praktischen Erfahrungsprozessen und individuellen Lernbemühungen erworbene Grundkenntnisse, was zu erheblichen Engpässen im Produktionsablauf führte. Die Etablierung einer Berufsausbildung scheiterte bislang daran, daß nicht genügend Auszubildende für eine Berufsschulklasse in der Region zusammengebracht werden konnten. Im Rahmen des Sonderprogramms wurde es möglich, bereits seit längerem geplante innerbetriebliche Lehrgänge aufzubauen und

durchzuführen. Die Qualifizierung fand teilweise am Arbeitsplatz statt; neben der Einarbeitung auf einer größeren Zahl von Arbeitsplätzen wurden Schulungsveranstaltungen durchgeführt.

Ein Chemiebetrieb hatte bereits ca. 50 % der Produktionsarbeitsplätze mit ausgebildeten Chemiefacharbeitern besetzt. Die Ausbildung erfolgte einmal für Jugendliche, zum anderen im Rahmen der Weiterbildung von Erwachsenen. Trotz der intensiven und breiten Qualifizierungspolitik gab es erhebliche Defizite, die sich noch zu verstärken drohten und über die Jugendlichenausbildung allein nicht abgedeckt werden konnten. Das Unternehmen nutzte das Sonderprogramm dazu, die Ausbildung von Erwachsenen zum Chemiefacharbeiter weiter zu intensivieren. Der gesamte Ausbildungsgang umfaßte den Durchlauf aller Ebenen der betrieblichen Arbeitsplatzhierarchie. In der Regel dauert es vier Jahre bis zum Ausbildungsabschluß bei der IHK. Mit Hilfe des Sonderprogramms wurde dieser Zeitraum durch eine aus der Produktion ausgegliederte Vorqualifizierung der Chemiearbeiter verkürzt. Die Schulungskurse beschleunigten den Eintritt in den eigentlichen Ausbildungsgang zum Chemiefacharbeiter und erhöhten die Chance, die IHK-Prüfung zu bestehen.

Weitere Fördermaßnahmen vom Typ der Anlernqualifizierung mit ausgegliederten Schulungsphasen richteten sich auf qualifizierte Positionen im Anlernbereich wie die des Einrichters und Einstellers, der Prüfung und Qualitätskontrolle etc. Auch hier fanden sich in der Regel längere in den Betriebsablauf eingebundene Anlernprozesse, die durch ausgegliederte Lehrgänge zur Vermittlung theoretischer und praktischer Kenntnisse ergänzt wurden.

Fördermaßnahmen vom Typ der systematisierten Anlernqualifizierung mit ausgegliederten theoretischen und praktischen Schulungsphasen sind - gemessen am Kriterium der Arbeitsmarktgängigkeit - wesentlich positiver zu bewerten als Maßnahmen vom Typ der nichtorganisierten und systematisierten Anlernqualifizierung. Sie bleiben gleichwohl den Beschränkungen einzelbetrieblicher Qualifizierungspolitiken verhaftet.

Die zumindest partielle Ausgliederung des Qualifizierungsprozesses aus dem Betriebsablauf - wie dies für diesen Maßnahmetyp charakteristisch ist - stellt im Hinblick auf Standardisierbarkeit, Normierbarkeit und Kontrollierbarkeit einen entscheidenden Fortschritt gegenüber den zuvor diskutierten Maßnahmetypen dar. Ausgegliederte Qualifizierungsprozesse können nicht im Betriebsalltag von Leistungsanforderungen und begrenzter Personaldecke versanden. Sie lassen sich relativ leicht sowohl durch betrieb-

liche Instanzen wie auch über Arbeitsämter kontrollieren. Auch Mindeststandards können festgelegt werden.

Die untersuchten Maßnahmen, insbesondere diejenigen auf dem Fachkräfteniveau, gehen in der Regel, da sie auf die Vermittlung prozeßübergreifender Kenntnisse nicht verzichten können, über die Anforderungen einzelner Arbeitsplätze und einzelner Betriebe hinaus, bleiben aber gleichwohl begrenzt. Die vermittelten Qualifikationsinhalte sind nur so breit und so tief, wie die Einsatzbereiche der betroffenen Arbeitskräfte. Am deutlichsten ist dies wohl bei den Maßnahmen unterhalb des Fachkräfteniveaus, in denen charakteristischerweise der Anteil ausgegliederter Schulungsphasen relativ gering ausfällt.

Von Bedeutung ist auch, daß die "sonstigen Qualifizierungsmaßnahmen" nicht mit einem öffentlich normierten Zertifikat abschlossen. Arbeitsmarktrelevant in strengem Sinne sind Zertigikate erst dann, wenn die Qualifizierungsprozesse standardisiert und normiert sind und damit genau festliegt, welche Kenntnisse durch welche Prüfungsnachweise belegt werden. Auch eine Anbindung an Aus- und Weiterbildungsabschlüsse in dem Sinne, daß deren Erwerb über weitere Qualifizierungsschritte möglich war, war in der Regel nicht gegeben.

Die untersuchten Qualifizierungsmaßnahmen mit ausgegliederten theoretischen und praktischen Schulungsphasen demonstrieren die Möglichkeiten der Vermittlung arbeitsmarktgängiger Qualifikationen auch und gerade unterhalb des Facharbeiterniveaus. Ohne eine gezielte Feinsteuerung über Mindeststandards und anerkannte Zertifikate bleiben jedoch Qualifizierungsprozesse zu stark einzelbetrieblichen Belangen verpflichtet.

"Sonstige Qualifizierungsmaßnahmen" dürfen nicht nur - wie auch die Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen - im Hinblick auf die Qualifikationstiefe und -breite, die öffentliche Normierung und Kontrolle und die Zertifizierbarkeit untersucht und bewertet werden. Die Arbeitsmarktgängigkeit von Qualifikationen ist auch von

ihrer Arbeitsmarktrelevanz, d.h. der Angebots- und Nachfragesituation auf dem Arbeitsmarkt abhängig.

Die von uns untersuchten "Sonstigen Qualifizierungsmaßnahmen" sind durchgängig auf spezifischen betrieblichen Bedarf zugeschnitten und insofern zumindest innerbetrieblich relevant. Vor allem bei Maßnahmen unterhalb des Fachkräfteniveaus sind jedoch Einschränkungen dann zu machen, wenn zwar aktuell eine innerbetriebliche Nachfrage nach der zu erzeugenden Qualifikation besteht, diese jedoch im Rahmen von Umstellungen, Betriebsstillegungen und sonstigen Umstrukturierungsmaßnahmen gleichsam entwertet wird. Es geht um Qualifizierung für Arbeitsplätze, die in absehbarer Zeit abgebaut werden. Was bei Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen mit anerkannten Ausbildungsabschlüssen als arbeitsmarktpolitisch wünschenswerte "Qualifizierung für den Arbeitsmarkt" gelten kann, muß bei stark arbeitsplatz- und betriebsspezifisch ausgerichteter Weiterbildung als fragwürdig bewertet werden. Allerdings war diese Situation bei den untersuchten Betrieben eher die Ausnahme.

Ein Stahlwerk mußte in absehbarer Zeit seine Beschäftigung erheblich reduzieren, da einzelne Betriebsteile stillgelegt werden sollten. Inzwischen kam es zu erheblichen Arbeitskräfteproblemen, da einerseits eine große Zahl qualifizierter Kräfte das Werk verließ und andererseits Abwesenheitsraten stiegen. Zur Aufrechterhaltung der Produktion mußten Arbeitskräfte neu eingestellt und in die entsprechenden Betriebsteile eingeschleust und qualifiziert werden. Derartige Maßnahmen waren aus der einzelbetrieblichen Perspektive unabdingbar und sinnvoll, nicht jedoch aus arbeitsmarktpolitischer Sicht. Die erzeugten Qualifikationen waren stark arbeitsplatz- und betriebsspezifisch ausgerichtet, sie waren auf dem überbetrieblichen Arbeitsmarkt nicht verwertbar.

Das Kriterium der Arbeitsmarktrelevanz bezieht sich nicht nur auf die Verwertung der neu erzeugten Qualifikationen, sondern auch darauf, ob die früher erworbenen Fähigkeiten und Kenntnisse auf dem Arbeitsmarkt verwertbar sind. Es geht um die betriebliche Umqualifizierung von Arbeitskräften, die bereits über gefragte Qualifikationen auf dem externen Arbeitsmarkt (z.B. abgeschlossene Lehre) verfügen. Derartige Maßnahmen sind aus der einzelbetrieblichen Perspektive und aus der Sicht der betroffenen Arbeitskräfte

im Sinne eines Bestandsschutzes durchaus sinnvoll, arbeitsmarktpolitisch aber als "Wegqualifizierung" problematisch.

In unserem Sample fand sich nur ein Fall dieser Art. In einem Betrieb der Metallverarbeitung wurde der Maschinenbaubereich im Zuge der Umstrukturierung des multinationalen Unternehmens in ein anderes Land verlagert. Auch in anderen Bereichen wurde rationalisiert, insgesamt ging die Beschäftigung erheblich zurück. Das führte zu einem betriebsinternen Überhang vor allem von Maschinenschlossern und Werkzeugmachern. Vor die Alternative gestellt, in der Produktion eingesetzt zu werden oder den Betrieb zu verlassen, hat sich ein großer Teil der Betroffenen für den Betriebswechsel entschieden. Die restlichen Arbeitskräfte wurden - soweit dies möglich war - auf qualifizierte Angelerntenpositionen versetzt. Die notwendigen Qualifizierungsmaßnahmen wurden weitgehend im Rahmen des Sonderprogramms gefördert. Obwohl die Berufe der umqualifizierten Facharbeiter in anderen Arbeitsmarktregionen außerordentlich stark nachgefragt waren, führte sowohl der erforderliche Wohnungswechsel als auch die gute Bezahlung im untersuchten Betrieb bei vielen zu einer Entscheidung gegen den zwischenbetrieblichen Arbeitsplatzwechsel.

Zusammenfassend lassen sich die von uns untersuchten "Sonstigen Qualifizierungsmaßnahmen" in drei Punkten bewerten:

1. Nach dem Grad der Ausgliederung aus dem normalen Betriebsablauf läßt sich nach Maßnahmen der nicht-organisierten Anlernqualifizierung, der systematisierten Anlernqualifizierung und der systematisierten Anlernqualifizierung mit ausgegliederten theoretischen und praktischen Schulungsphasen differenzieren. Die verschiedenen Qualifizierungstypen unterscheiden sich erheblich im Hinblick auf die Breite und Tiefe der vermittelten Fähigkeiten und Kenntnisse und damit im Hinblick auf ihre Arbeitsmarktgängigkeit.

2. Die höherwertigen "Sonstigen Qualifizierungsmaßnahmen" belegen, daß es auch unterhalb des Fachkräfteniveaus im Bereich der Anlernqualifizierung ein großes Potential für breite Qualifikationen, öffentliche Normierung von Qualifizierungsprozessen, anerkannte Prüfungsabschlüsse und arbeitsmarktrelevante Fähigkeiten gibt. Dieses Potential konnte jedoch im Rahmen des Sonderprogramms nicht ausgeschöpft werden, da auch Maßnahmen dieses Typs der öffentlichen Feinsteuerung bedürfen, um im

strengen Sinne arbeitsmarktgängige Qualifikationen hervorzubringen. Die Förderung von Qualifizierung unterhalb des Fachkräfteniveaus ist unbedingt sinnvoll und notwendig. Dies gilt aber nur dann, wenn Qualitätskriterien im Sinne von Mindeststandards entwickelt werden und wenn die Arbeitsmarktrelevanz der vermittelten Qualifikationen gewährleistet ist.

3. Im Bereich der "Sonstigen Qualifizierungsmaßnahmen" gab es einige wenige Fälle, in denen Arbeitskräfte, die bereits über hochwertige, allgemein nachgefragte Qualifikationen verfügten, neu- oder umqualifiziert wurden, oder deren im Rahmen des Sonderprogramms neu erworbene Qualifikationen in absehbarer Zeit entwertet wurden. Die öffentliche Förderung von Maßnahmen solcher Art ist arbeitsmarktpolitisch problematisch - obwohl diese im Einzelfall durchaus den Interessen sowohl des Betriebes als auch der betroffenen Arbeitskräfte entsprechen können.

## 3. Polarisierung oder Homogenisierung von Qualifikationsstrukturen

Qualifizierungsmaßnahmen müssen nicht nur isoliert im Hinblick auf ihre Arbeitsmarktgängigkeit, sondern auch unter Bezug auf ihren Stellenwert in der gesamtbetrieblichen Qualifizierungspolitik untersucht werden.

Im allgemeinen gibt es eine in Arbeitsplatz- und Qualifikationsstrukturen eingebaute Indifferenzzone, in der Qualifikations- oder Qualifizierungsbedarf durch Anlernung oder Ausbildung gleichermaßnahmen befriedigt werden kann. Aus betrieblicher Perspektive sprechen oft vielerlei Gründe (direkte und indirekte Kosten der Vollausbildung, Rekrutierungsprobleme, Abwanderungsgefahr) dafür, Maßnahmen der Anlernqualifizierung vorzuziehen. Öffentliche Förderung innerbetrieblicher Qualifizierungsmaßnahmen unterhalb des Niveaus anerkannter Ausbildungsabschlüsse läuft Gefahr, solche Tendenzen der Substitution höherwertiger durch geringerwertige Maßnahmen zu verstärken.

In der großen Mehrheit der untersuchten Förderfälle waren derartige Verdrängungseffekte jedoch nicht zu beobachten. Vielmehr wurden Umschulungs-, Fortbildungs- und auch "sonstige" Maßnahmen vor allem für solche Arbeitsplatzbereiche durchgeführt, die auch traditionellerweise über den entsprechenden Qualifizierungstyp besetzt wurden und für die jedenfalls kurz- und mittelfristig keine Änderung der Qualifizierungspolitik absehbar war.

In einzelnen Fällen gab es sogar Belege dafür, daß im Rahmen des Sonderprogramms finanzierte Qualifizierungsmaßnahmen zu einer Ausweitung des Facharbeiteranteils und formalisierter Ausbildungsgänge führten. Hintergrund dafür waren in der Regel Innovationen im Bereich von Technik und Organisation und auf der Produktseite.

In einem Hoch- und Tiefbauunternehmen waren Vorarbeiter und Werkspoliere in ihre jeweiligen Positionen ohne zusätzliche Ausbildung befördert worden. Dies führte zu erheblichen Problemen im Betriebsablauf (Personalführung, Einsatz neuer Techniken, Planung etc.). Trotz der offensichtlichen Qualifikationsdefizite bildete die Ertragssituation des Unternehmens wie die der Baubranche insgesamt eine entscheidende Barriere gegen die Weiterbildung der betrieblichen Vorgesetzten, obwohl entsprechende Lehrgänge von überbetrieblichen Ausbildungszentren angeboten wurden. Im Rahmen des Sonderprogramms konnte die größte Zahl der Vorarbeiter und Werkspoliere an den entsprechenden Kursen teilnehmen. Es ist zu erwarten, daß es sich dabei nicht um eine einmalige Großaktion handelte, sondern daß in Zukunft ein Durchlaufen des Lehrgangs als Voraussetzung für die Beförderung in Vorgesetztenpositionen gilt.

Zur Herstellung immer höherwertiger Produkte in immer kleineren Chargen brauchte ein Chemieuntnehmen in zunehmendem Maße qualifizierte Kräfte. Im Rahmen des Sonderprogramms wurde eine große Zahl von Angelernten über ausgegliederte Schulungskurse auf die Chemiefacharbeiterausbildung vorbereitet, so daß sich der Zeitraum bis zum Prüfungsabschluß erheblich verkürzte. Auch dieses Instrument der Vorqualifizierung für den Facharbeiterabschluß dürfte in Zukunft weiter genutzt werden, da nach Einschätzung der Ausbildungsleitung Probleme bei der Rekrutierung von Jugendlichen für die Ausbildung nicht geringer werden und deshalb die Aufrechterhaltung und Ausdehnung der Erwachsenenqualifizierung nahelegen.

In einer Reihe von Stahlunternehmen wurden über den Schwerpunkt 1 des Sonderprogramms zusätzliche Hüttenfacharbeiterkurse eingerichtet. In der Regel ging man davon aus, daß die erweiterten Ausbildungskapazitäten auch in Zukunft weiter genutzt werden könnten, obwohl der Hüttenfacharbeitereinsatz in der Stahlindustrie weit hinter den optimistischen Prognosen der siebziger Jahre zurückliegt.

Bei den von uns untersuchten Fördermaßnahmen gibt es keine Belege dafür, daß das Sonderprogramm in direkter Weise dazu benutzt wurde, Ausbildungsgänge mit anerkannten Abschlüssen durch Maßnahmen der Anlernqualifizierung zu ersetzen. Es konnten jedoch einzelne Betriebe ausgemacht werden, in denen die Qualifizierungspolitik darauf ausgerichtet war, vollwertige Berufsausbildungsmaßnahmen soweit als möglich zu begrenzen. Fördermaßnahmen haben diese Politik nicht ausgelöst, waren aber z.T. in sie eingebettet und haben im günstigen Fall zu einer leichten Verbesserung des status quo geführt.

In Einzelfällen wurden Qualifikationen, für die anerkannte Fortbildungsabschlüsse bestehen ,in der betrieblichen Praxis über Maßnahmen der Anlernqualifizierung erzeugt. Dafür waren in der Regel vier Gründe maßgebend:

- Zum einen waren betrieblich Vorgesetzte der Meinung, die an Fortbildungsabschlüsse geknüpften Mindeststandards - gemessen an den Erfordernissen der betrieblichen Praxis - seien zu hoch geschraubt; auch eine wesentlich engere Qualifizierung der Betroffenen trage den Erfordernissen voll Rechnung.

- Zum anderen ging es um Kosten im engeren Sinne. Je höher der Anteil ausgegliederter Schulungsphasen, desto kostenintensiver die Qualifizierungsprozesse. Noch gravierender als Overhead- und Unterweisungskosten sind die Kosten, die durch den Entzug von Arbeitskräften aus dem Produktionsprozeß mit den daraus folgenden Personalengpässen, Minderleistungen oder Qualitätsproblemen entstehen.

- Auch höhere Ansprüche der Arbeitskräfte (Lohn, Aufstieg, Arbeitsbedingungen) nach abgeschlossener Ausbildung und die Gefahr eines Betriebswechsels der Qualifizierten spielten bei der Favorisierung der Anlernqualifizierung eine Rolle.

- Häufig wurde auch fehlende Bereitschaft der betroffenen Arbeitskräfte, sich schwierigen Schulungsphasen und Prüfungsabschlüssen auszusetzen, als Grund für den Verzicht auf anerkannte Fortbildungsabschlüsse genannt. Unserer Erfahrung nach ist jedoch die Motivation der Arbeitskräfte keineswegs als autonome Größe in diesem Zusammenhang zu betrachten. Die Bereitschaft, Fortbildungskurse zu absolvieren, hängt vielmehr auch von den Rahmenbedingungen ab (Freistellung, Lernatmosphäre, Zeitraum der Vorbereitung etc.), die von betrieblicher Seite für Durchführung und Ausgestaltung von Qualifizierungsmaßnahmen geschaffen werden.

Eine kleine Maschinenbaufirma (weniger als zehn Beschäftigte) litt unter erheblichen Qualifikationsdefiziten und einem doppelten Problem: Der Betrieb konnte es sich nicht leisten, ausgebildete Facharbeiter, Techniker oder Zeichner auf dem externen Arbeitsmarkt einzukaufen; zugleich waren die geforderten Qualifikationen so betriebsspezifisch, daß sie auch zum größten Teil nur innerhalb des Betriebes erzeugt werden konnten. Im Rahmen des Sonderprogramms wurde u.a. einer der Facharbeiter in Schweißtechnik innerbetrieblich weiterqualifiziert. Er war nebenbei normal als Maschinenbauer tätig, geschweißt wurde nach Arbeitsanfall, unter Kontrolle des Meisters. Ausbildung und Prüfung in einem Ausbildungszentrum hätten bei der begrenzten Personaldecke des Betriebes zu erheblichen Problemen geführt. Die vermittelten Qualifikationen waren durchgängig den einzelbetrieblichen Erfordernissen angepaßt und wesentlich enger als die Anforderungen der externen Schweißerprüfung.

Die Instandhaltungsabteilung eines größeren Unternehmens der Metallindustrie hatte Hydraulikkurse im institutionellen Rahmen der IHK durchgeführt. Die Kurse waren nach Meinung der betrieblichen Vorgesetzten zu theoretisch, hatten die Leute zu lange von der Arbeit abgezogen und außerdem durch die Überfrachtung mit Ansprüchen zu Motivationsproblemen geführt. Daraufhin entwickelte man einen betriebsinternen Kurs und führte seit einiger Zeit sehr erfolgreich Qualifizierungsmaßnahmen in diesem Bereich durch. Die Motivationsprobleme verringerten sich, weniger Arbeitskräfte fielen durch die Prüfung, die Betroffenen mußten weniger lang freigestellt werden.

In der Ausbildungsabteilung stand man den Einschätzungen der Betriebsleitung im Hinblick auf den Qualifizierungsbedarf sehr skeptisch gegenüber: Personalengpässe und dementsprechende Probleme mit der Freisetzung von Arbeitskräften würden dazu führen, Grundlagenwissen unterzubewerten. Dies sei etwa an Schweißerkursen deutlich geworden, wo sich bereits nach kurzer Zeit gezeigt hätte, daß auch mit Schweißarbeiten vertraute Arbeitskräfte erhebliche Qualifikationsdefizite aufwiesen.

Ziel öffentlicher Ausbildungspolitik muß es sein, Qualifikationsstrukturen in Richtung auf die Verbreiterung des Anteils arbeitsmarktgängiger und die Zurückdrängung des Anteils betriebsspezifischer Qualifikationen zu homogenisieren. Mit der Förderung von Qualifizierungsformen ohne anerkannte Aus- und Fortbildungsabschlüsse entsteht die Gefahr, betriebliche Tendenzen der Substitution höherwertiger durch geringerwertige Maßnahmen zu verstärken.

Die große Masse der Förderfälle wurde in solchen Arbeitsplatzbereichen durchgeführt, die auch traditionellerweise über den entsprechenden Qualifizierungstyp besetzt wurden, so daß keine unmittelbaren Verdrängungseffekte und Konkurrenzbeziehungen zu konstatieren waren. Eine nennenswerte Zahl an Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen war sogar in Politiken der Ausweitung des Fachkräfteeinsatzes eingebettet. Nur eine relativ kleine Gruppe der Fördermaßnahmen war Bestandteil einer betrieblichen Politik der Vermeidung des Fachkräfteeinsatzes. Dabei ging es etwa um die Durchführung von - allerdings qualitativ hochwertigen - "Sonstigen Qualifizierungsmaßnahmen" in Bereichen, für die öffentlich anerkannte Fortbildungsabschlüsse bestehen. Obwohl solche Förderfälle gegenüber der Gesamtzahl der Maßnahmen eine kleine Minderheit bilden, belegen sie die Gefahren der Förderung von Qualifizierung ohne anerkannte Aus- und Fortbildungsabschlüsse.

## 4. Substitutionsprozesse zwischen Jugendlichen und Erwachsenen bei Ausbildung und Arbeitseinsatz

Mit dem Schwerpunkt 1 des Sonderprogramms wurde die Ausbildung von Erwachsenen gefördert. Die Frage ist, ob damit arbeitsmarktpolitisch unerwünschte Effekte einer Einschränkung der Einsatzmöglichkeiten von Jungfacharbeitern und damit langfristig auch der Jugendlichenausbildung selber verbunden waren.

Man könnte behaupten, betriebliche Weiterbildung von Erwachsenen beinhalte im Prinzip immer ein Verdrängungspotential. Wenn etwa eine begrenzte Zahl an Facharbeiterpositionen zur Verfügung stünde und diese teilweise über die Qualifizierung von Erwachsenen besetzt würden, so gingen damit aktuell oder zukünftig Einsatzmöglichkeiten für Jugendliche nach ihrer Ausbildung oder sogar Ausbildungsplätze selbst verloren.

Diese Betrachtungsweise wird jedoch der realen Problematik nicht gerecht. Bei den von uns untersuchten Fördermaßnahmen konnten vier Konstellationen mit unterschiedlichen Auswirkungen auf die Verdrängungsproblematik identifiziert werden:

(1) Die klassische Konkurrenz- und Verdrängungssituation ist dann gegeben, wenn betrieblicher Facharbeiterbedarf sowohl über Jugendlichenausbildung wie auch über die Erwachsenenqualifizierung gedeckt werden kann.

(2) Weniger relevant ist die Verdrängungsproblematik dann, wenn Rekrutierungsprobleme bei der Jugendlichenausbildung dazu führen, daß der betriebliche Bedarf nicht gedeckt werden kann. In diesem Fall geht die Ausweitung der Erwachsenenqualifizierung nicht auf Kosten der Jugendlichenausbildung.

(3) Ähnlich verhält es sich dann, wenn Betriebe aufgrund von Rekrutierungsproblemen, internen Konflikten, Ausbildungskosten oder Fluktuation gar keine Jugendlichenausbildung betreiben. Im günstigen Fall führt die Qualifizierung von Erwachsenen dann dazu, daß der Facharbeiterbereich im Stellenkegel ausgedehnt wird.

(4) Eine Substitutionskonkurrenz ist auch dann nicht gegeben, wenn Beschäftigte bereits seit längerem als Angelernte Facharbeiterpositionen im Betrieb einnehmen und nun eine Zusatzausbildung durchlaufen, die den Erwerb des Ausbildungsnachweises ermöglicht. Wenn der vorher von Angelernten besetzte Anteil an Facharbeiterpositionen in Zukunft nur noch über eine abgeschlossene Ausbildung besetzt wird, kann diese auf lange Sicht der Jugendlichenausbildung zugute kommen. Der kurzfristige Effekt wäre eine Verbesserung der Qualifikationsausstattung.

Nur in einer sehr geringen Zahl der von uns untersuchten Betriebe bestanden Voraussetzungen für eine deutliche Konkurrenz zwischen Erwachsenen- und Jugendlichenausbildung.

Ein Unternehmen stellte von einem primär mechanischen auf ein primär elektronisches Produkt um. Im Rahmen des Sonderprogramms wurden insgesamt 40 Umschulungen von innerbetrieblichen freigesetzten Werkzeugmachern, Feinmechanikern, Schlossern, Drehern, Fräsern etc. zum Elektrogerätemechaniker finanziert. (Dabei handelt es sich um ein anerkanntes Berufsbild, die reguläre Ausbildungszeit beträgt zwei Jahre. Der Abschluß ist der erste Schritt einer Stufenausbildung, die zum Energiegeräte-Elektroniker führt. Während die Engergiegeräte-Elektroniker vorwiegend im Reparatur- und Instandhaltungsbereich eingesetzt sind, können Elektrogeräte-Mechaniker auch mittlere Führungskräfte für die Fertigung werden.)

Der Betrieb hatte jahrelang über den Bedarf hinaus ausgebildet, konnte dies aber aus finanziellen Gründen nicht weiter tun. Damit ging die Erwachsenenqualifizierung sicherlich auf Kosten der Jugendlichenausbildung: Bei einer Gesamtbelegschaft von ca. 5000 Arbeitskräften und einer für das neue Produkt sehr stark mechanisierten und automatisierten Fertigung führten 40 Umschulungen von Erwachsenen notwendigerweise dazu, die Jugendlichenausbildung - gemessen an ihrem potentiellen Umfang - sowohl im Zeitraum der Umstellung als auch in der Zukunft einzuschränken.

In diesem wie auch in anderen Fällen war die Konkurrenzsituation dennoch nicht ganz eindeutig. Die Umstellung führte zu einem akuten Bedarf an Elektrogeräte-Mechanikern, der schon allein deshalb nicht über die Jugendlichenausbildung abgedeckt werden konnte, weil die Ausbildungsdauer drei Jahre beträgt. Die Umschulung der Erwachsenen dagegen konnte innerhalb von 18 Monaten abgewickelt werden. Die Konkurrenz war also nicht aktuell, sondern gleichsam in die Zukunft verlagert, aber nicht weniger bedeutsam. Wenn ein großer Teil der Stellen bereits mit Umschülern besetzt ist, kann die Jugendlichenausbildung künftig begrenzt werden.

Ein weiteres Beispiel aktueller oder künftiger Konkurrenzsituation fand sich in einem Stahlunternehmen. Hier wurden im Rahmen des Sonderprogramms Angelernte zu Betriebsschlossern qualifiziert. Eine Reihe von Rahmenbedingungen zeigten, daß die Verdrängungsproblematik in diesem Fall virulent wurde: Einmal bildete der Betrieb über den Bedarf hinaus aus. Es gab keine absolute Übernahmegarantie für jugendliche Auszubildende mehr. Den Betroffenen wurde nur zugesichert, daß sie überhaupt einen Arbeitsplatz nach Abschluß ihrer Ausbildung erhalten würden. Sie mußten also damit rechnen, mindestens vorübergehend berufsfremd eingesetzt zu werden. Zweitens wurde im Zusammenhang mit der Stillegung einzelner Werksteile eine relevante Zahl an Schlossern innerbetrieblich frei- und auf berufsadäquate Stellen umgesetzt. Schließlich war absehbar, daß der Betrieb insgesamt die Beschäftigtenzahl weiter verringern mußte, um die Stahlkrise zu überleben.

Diese Rahmenbedingungen machen deutlich, daß zwischen Erwachsenen und Jugendlichen eine Konkurrenzsituation bestand. So erhielten die Absolventen von Umschulungsmaßnahmen im Rahmen des Sonderprogramms die Zusicherung, daß sie gegenüber den Jugendlichen bevorzugt auf berufsadäquaten Stellen eingesetzt würden.

Die interne Konkurrenzsituation hätte sich dadurch entschärfen lassen, daß ein Teil der Jugendlichen wie auch der Erwachsenen sich nach Ausbildungsabschluß um ein Beschäftigungsverhältnis in einem anderen Betrieb bemühte. Viele Erwachsene hatten sich in der Tat für den Umschulungskurs zum Schlosser entschieden, weil er ihnen größere Chancen auf dem externen Arbeitsmarkt verschaffte.

Offen war weiterhin, ob sich die Konkurrenzsituation beim Einsatz der ausgebildeten Facharbeiter in eine Reduzierung der Ausbildungsstellen für Jugendliche umsetzen würde. Einerseits gab es Versicherungen der Ausbildungsleitung, die Lehrstellenzahl aufrechtzuerhalten, andererseits ließ die drastische Einschränkung des Bedarfs doch zumindest langfristige Folgewirkungen für die Jugendlichenausbildung vermuten.

Die beiden dargestellten Fälle dürften deutlich gemacht haben, daß es sehr schwierig ist, Konkurrenz- und Verdrängungsprobleme eindeutig zu identifizieren. Im erstgenannten Fall war ein dringender betrieblicher Bedarf zu konstatieren, der nicht über die Jugendlichenausbildung abgedeckt werden konnte. Im zweiten Fall wurde sicherlich ein Teil der Erwachsenen für den externen Arbeitsmarkt qualifiziert, außerdem waren Folgewirkungen für die Lehrstellenzahl offen. Trotz dieser Einschränkung waren aktuelle und zukünftige Verdrängungseffekte anzunehmen.

Noch weniger eindeutig war die Konkurrenzsituation bei anderen Maßnahmetypen und Rahmenbedingungen der von uns untersuchten Betriebe. Wenn aus den unterschiedlichsten Gründen gar keine Jugend-

lichen ausgebildet werden, sind Verdrängungseffekte unwahrscheinlich.

Eine kleine Maschinenbaufirma mit weniger als zehn Beschäftigten benötigte einen technischen Zeichner, konnte sich diesen aber aus Kostengründen weder vom externen Arbeitsmarkt einkaufen noch selber ausbilden. Im Rahmen des Sonderprogramms wurde ein Maschinenbauer zum technischen Zeichner weiterqualifiziert. Da die betrieblichen Rahmenbedingungen eine Jugendlichenausbildung nicht erlaubten, waren Verdrängungseffekte nicht anzunehmen.

Ein Unternehmen der Stahlindustrie hatte die Ausbildung von Jugendlichen zum Hüttenfacharbeiter bereits vor längerer Zeit auslaufen lassen. Dafür waren verschiedene Gründe maßgebend. Vor allem wollten die Leiter der Produktionsbetriebe keine Jugendlichen aufnehmen, da sie in der Ausbildung nicht im Schichtbetrieb einsetzbar sind. Zweitens konnte der Einsatz im Stahlbereich wegen Vorschriften der Berufsgenossenschaften frühestens mit 18 Jahren stattfinden, während die Schulabsolventen in der Regel jünger sind. Drittens votierte die Personalabteilung gegen die Berufsausbildung, weil ausgebildete Arbeitskräfte aufgrund tariflicher und betrieblicher Abmachungen unabhängig von ihrem Arbeitsplatz eine Mindesteingruppierung verlangen können. Viertens sah der Betriebsrat eine Konkurrenz: Jüngere Kollegen mit Facharbeiterausbildung könnten älteren, langjährig Angelernten "vor die Nase" gesetzt werden. Schließlich war der Hüttenfacharbeiterberuf bei den Jugendlichen nicht sehr gefragt. Aus all diesen Gründen wurden in der Vergangenheit wie auch im Rahmen des Sonderprogramms Umschulungsmaßnahmen für Erwachsene zum Hüttenfacharbeiter durchgeführt.

In diesem Beispiel scheinen die Widerstände gegen eine Jugendlichenausbildung so hart zu sein, daß auch ohne das Sonderprogramm an der Erwachsenenqualifizierung festgehalten worden wäre, mithin von primären Verdrängungseffekten der Fördermaßnahmen nicht gesprochen werden kann.

Direkte Verdrängungseffekte sind auch dort unwahrscheinlich, wo Rekrutierungsprobleme das Ausmaß der Jugendlichenausbildung begrenzen und zugleich zusätzlicher betrieblicher Bedarf besteht.

Vor allem im Bereich der "neuen" Produktionsberufe sind erhebliche Rekrutierungs- und Fluktuationsprobleme festzustellen, die die Potentiale der Jugendlichenausbildung einschränken. Zugleich steigt mit der rapiden Mechanisierung und Automatisierung der Produktion der betriebliche Bedarf an branchenspezifisch ausgebildeten Arbeitskräften. Die Erwachsenenqualifizierung ergänzt hier die Ausbildung von Jugendlichen, ohne sie einzuschränken.

In einem Bergbauunternehmen brachte die rapide Technisierung und Automatisierung des Kohleabbaus höhere Qualifikationsanforderungen mit sich. Man versuchte bisher, diese über die Jugendlichenausbildung zu bewältigen, stieß jedoch auf Rekrutierungsprobleme; zum anderen wechselte ein großer Teil der ausgebildeten Jugendlichen nach Erwerb des Facharbeiterbriefs Branche und Betrieb. Im Rahmen des Sonderprogramms wurden dann zum ersten Mal Arbeitskräfte vom angelernten Bergarbeiter zum Bergmechaniker ausgebildet, ohne daß die Ausbildungsquoten für die Jugendlichen verringert wurden.

Direkte Verdrängungseffekte sind auch dort unwahrscheinlich, wo die Erwachsenenqualifizierung dazu dient, bereits langjährig als Facharbeiter ohne Zertifikat eingesetzte Arbeitskräfte für einen formalen Abschluß zu qualifizieren. Bei den von uns untersuchten Unternehmen konnten wir zwei Fälle dieses Typs feststellen.

Es handelte sich dabei um Unternehmen der Stahlindustrie, die im Instandhaltungsbereich angelernte Reparaturschlosser einsetzten. Die Betroffenen waren über die "Ochsentour" in die Instandhaltung gekommen. Sie begannen auf den unteren Stufen der Arbeitsplatzhierarchie in den verschiedenen Produktionsbetrieben, arbeiteten sich dann langsam auf die sogenannten "Maschinistenpositionen" vor, erwarben dort Kenntnisse in der Wartung und Reparatur der Anlagen und wurden dann schließlich in den Instandhaltungsbereich übernommen. Die Betroffenen waren als Schlosser ohne Berufsabschluß eingestuft. Im Rahmen des Sonderprogramms wurde eine große Zahl von ihnen auf den formalen Berufsabschluß vorbereitet. Bei den Kursteilnehmern handelte es sich in der Regel um ältere Arbeitskräfte mit einer Betriebszugehörigkeit von durchschnittlich 20 Jahren.

Zusammenfassend läßt sich behaupten, daß Erwachsenenqualifizierung nicht notwendigerweise Verdrängungseffekte bei der Jugendlichenausbildung nach sich zieht. Bei der überwiegenden Mehrheit der von uns untersuchten Fälle schlossen vielmehr Beschränkungen der Jugendlichenausbildung und sonstige betriebspolitische Rahmenbedingungen ein manifeste Konkurrenzsituation weitgehend aus. Dies galt dort, wo aus den verschiedensten Gründen keine Ausbildungsgänge für Jugendliche etabliert wurden, wo Rekrutierungs- und Fluktuationsprobleme die Potentiale der Jugendlichenausbildung einschränkten und wo als "angelernte Facharbeiter" eingesetzte Arbeitskräfte ein Zertifikat erwarben.

Auch dort, wo die Gefahr einer Konkurrenz zwischen Jugendlichenausbildung und Erwachsenenqualifizierung auf der Hand liegt, sind Verdrängungseffekte häufig nicht eindeutig zu identifizieren. Dafür sind verschiedene Zusammenhänge verantwortlich:

- o Konkurrenzbedingungen müssen auch in der zeitlichen Dimension analysiert werden. Erwachsenenqualifizierung muß nicht unbedingt in der Gegenwart Verdrängungseffekte nach sich ziehen, kann aber in der Zukunft solche Wirkungen zeitigen. Potentielle Verdrängungseffekte sind aber weniger leicht nachzuweisen.

- o Ob es zu einer Konkurrenz der beiden Qualifizierungsschienen kommt, ist häufig von unsicheren und schlecht prognostizierbaren betrieblichen Rahmenbedingungen abhängig. Wenn etwa nicht vorhersehbar ist, ob Betriebe weitere Schrumpfungsprozesse durchlaufen, sich auf dem bestehenden Beschäftigtenstand stabilisieren oder sogar expandieren, sind Aussagen über Verdrängungseffekte immer mit großen Unsicherheiten belastet.

- o Auch dann, wenn Konkurrenzbedingungen eindeutig gegeben sind, können betriebspolitische Erfordernisse (wie die einer Produktinnovation) kurzfristig Qualifizierungsbedarf nach sich ziehen, der nicht aktuell über die Jugendlichenausbildung abzudecken ist. Wenn auf diese Weise eine erhebliche Zahl der neugeschaffenen Facharbeiterpositionen von erwachsenen Umschülern besetzt wird, schränkt dies notwendigerweise Einsatzmöglichkeiten für ausgebildete Jugendliche und damit möglicherweise auch Lehrstellen in der Zukunft ein. Würde man den dringenden betriebspolitischen Erfordernissen aber nicht Rechnung tragen, könnte dies die Rentabilität des Unternehmens und damit seine Jugendlichenausbildung insgesamt in Frage stellen.

- o Wo - wie in vielen Betrieben der Prozeßindustrie (z.B. Stahl, Chemie, Glas) - neue Produktionsberufe erstmalig über die Erwachsenenausbildung eingeführt werden, kann diese gleichsam eine Geburtshilfe für die Jugendlichenausbildung abgeben (vgl. Drexel,Nuber 1979).

- Wenn die Erwachsenenqualifizierung, wie in einigen unserer Untersuchungsbetriebe, auch als "Qualifizierung für den Arbeitsmarkt" verstanden werden kann, mithin ein großer Teil der ausgebildeten Fachkräfte den Betrieb verläßt, entschärft sich die Verdrängungsproblematik.

In den von uns untersuchten Betrieben konnten Verdrängungseffekte beim Einsatz von Jungfacharbeitern und bei der Jugendlichenausbildung durch Umschulung von Erwachsenen nur bei einer sehr kleinen Zahl der Förderfälle vermutet werden. Auch dort, wo Konkurrenzbedingungen gegeben waren, fiel eine eindeutige arbeitsmarktpolitische Bewertung schwer, da vielfältige und komplexe Rahmenbedingungen den Wirkungszusammenhang der geförderten Qualifizierungsmaßnahmen beeinflußten. Trotz dieser Einschränkungen bleibt festzuhalten, daß mit der Förderung von Umschulungsmaßnahmen für Erwachsene immer die Gefahr einer Verdrängung der Ausbildung und des Einsatzes von Jugendlichen gegeben ist.

## 5. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Theoretische und empirische Studien zeigen, daß einzelbetrieblich orientierte Qualifizierungspolitik strukturelle Folgen im Arbeitsmarktprozeß nach sich zieht, die mit den Funktionsvoraussetzungen überbetrieblicher Arbeitsmärkte sowie mit übergeordneten und langfristig orientierten Zielsetzungen der öffentlichen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik nicht im Einklang stehen. Bei einer expansiven Deutung der Programmphilosophie kann der Schwerpunkt 1 interpretiert werden als Versuch, eine Erweiterung der Anpassungskraft und Anpassungseffizienz innerbetrieblicher Arbeitsmärkte und eine Verbesserung des zwischenbetrieblichen Marktes über die Ausstattung einer möglichst großen Zahl von Arbeitskräften mit arbeitsmarktgängigen Qualifikationen miteinander zu verknüpfen.

Wichtigstes Kriterium einer an Fragen der Verbesserung der Arbeitsmarktstruktur orientierten Bewertung des Schwerpunkts 1 ist daher die Arbeitsmarktgängigkeit der geförderten Maßnahmen. Dabei darf weder die bloße Verbesserung der herkömmlichen betrieblichen Qualifizierungspraxis noch die berufliche Vollausbildung als Ideal-

typ arbeitsmarktgängiger Qualifikation zum Maßstab werden. Es gilt vielmehr, in einer Analyse der geförderten Maßnahmen Mindeststandards zu identifizieren, die die Arbeitsmarktgängigkeit von Qualifikationen gewährleisten. Dimensionen von Arbeitsmarktgängigkeit sind

- die Qualifikationstiefe und -breite (gemessen am potentiellen Einsatzbereich),

- die gesellschaftliche Normierung und Standardisierung (durch Prüfungsnachweise),

- die Arbeitsmarktrelevanz (also die tatsächliche Nachfrage nach diesen Qualifikationen).

In einer zusammenfassenden Bewertung müssen die im Rahmen des Sonderprogramms geförderten Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen nach Maßgabe der Qualitätskriterien arbeitsmarktgängiger Qualifikationen positiv beurteilt werden. Dies gilt auch für die Fortbildung unterhalb des Fachkräfteniveaus. Entscheidend ist in allen Fällen die Existenz eines öffentlich normierten und anerkannten Zertifikats, das einen Durchgriff auf die Anlage des gesamten Qualifizierungsprozesses ermöglicht.

Die Mehrheit der "Sonstigen Maßnahmen" hat zwar zu kleineren oder größeren Verbesserungen der Anlernqualifizierung beigetragen, jedoch in der Regel keine im strengen Sinne arbeitsmarktgängigen Qualifikationen hervorgebracht. Nur bei einer - allerdings relevanten - Minderheit, beim Typ der systematisierten Anlernqualifizierung mit ausgegliederten praktischen und theoretischen Schulungsphasen, finden sich gute Ansätze für eine an den Qualitätskriterien arbeitsmarktgängiger Qualifikationen orientierten Weiterbildungspolitik.

Neben eher qualifikationsinhaltlichen Kriterien muß die Arbeitsmarktrelevanz als Bewertungsmaßstab für die Arbeitsmarktgängigkeit von Fördermaßnahmen gelten. Bei einer kleinen Gruppe der untersuchten Umschulungsmaßnahmen und "Sonstigen Qualifizierungsmaßnahmen" waren unter diesem Gesichtspunkt Zweifel anzumelden. So wurden in einer Reihe von Fällen entweder auf dem Arbeitsmarkt nicht nachgefragte berufliche Fähigkeiten erzeugt oder Mangelqualifikationen durch Neuqualifizierung der betreffenden Arbeitskräfte "vernichtet". Die große Mehrheit der untersuchten Fördermaßnahmen dagegen war auf die Generierung von sowohl im betrieblichen wie auch im überbetrieblichen Sinne arbeitsmarktrelevanten Qualifikationen gerichtet.

Betrachtet man nicht nur die Arbeitsmarktgängigkeit der einzelnen Maßnahmen selber, sondern deren Funktion in den betrieblichen Qualifikationsstrukturen insgesamt, so ist danach zu fragen, ob Fördermaßnahmen Polarisierungstendenzen entgegengewirkt haben. Arbeitsmarktpolitisch wünschenswert ist es, Qualifikationsstrukturen in Richtung auf die Verbreiterung des Anteils arbeitsmarktgängiger und die Zurückdrängung des Anteils betriebsspezifischer Qualifikationen zu homogenisieren.

Die im Rahmen des Sonderprogramms geförderten Maßnahmen haben Polarisierungstendenzen nicht verstärkt und in einer Reihe von Fällen sogar zu einer Ausweitung des Fachkräfteeinsatzes beigetragen. Eine kleine Gruppe von Maßnahmen mit unerwünschten Substitutionseffekten belegt allerdings die Risiken der öffentlichen Förderung innerbetrieblicher Qualifizierungsmaßnahmen ohne anerkannte Aus- und Fortbildungsabschlüsse.

Neben Problemen der Arbeitsmarktgängigkeit und der Verdrängung von Qualifikationsstrukturen wurde bei der Analyse und Bewertung der Fördermaßnahmen die Frage nach Verdrängungseffekten zwischen Jugendlichen- und Erwachseneneinsatz und -ausbildung berücksichtigt. In der überwiegenden Mehrheit der von uns untersuchten Förderfälle bestanden keine unmittelbaren Konkurrenzbeziehungen. Einerseits handelte es sich um Fälle, bei denen Rentabilitätsprobleme, Arbeitskräfteknappheit, Rekrutierungsfragen etc. bisher

die Ausbildung von Jugendlichen verhindert hatten; andererseits ging es um die Qualifizierung von Arbeitskräften, die bereits langjährig als Facharbeiter ohne Abschluß eingesetzt waren.

Auch wenn Konkurrenzbeziehungen zwischen Jugendlichen- und Erwachsenenausbildung bzw. -einsatz bestanden, wenn also betrieblicher Facharbeiterbedarf sowohl über den einen wie auch den anderen Weg gedeckt werden konnte, waren Verdrängungseffekte in der Regel nicht eindeutig auszumachen.

Die an Fragen der Qualifizierungspolitik und Arbeitsmarktstruktur orientierte Analyse des Schwerpunkts 1 erlaubt eine Reihe von Schlußfolgerungen zum arbeitsmarktpolitisch neuen Instrumentarium der öffentlichen Förderung innerbetrieblicher Qualifizierungsmaßnahmen.

(1) Das neue Instrument eröffnet weitgehende Chancen für Strukturverbesserungen des Arbeitsmarktes. Will man einzelbetriebliche Qualifizierungspolitiken mit arbeitsmarktpolitisch unerwünschten Folgen in entscheidender Weise korrigieren, so sind jedoch qualitative Förderkriterien im Sinne von Mindeststandards zu entwickeln.

Jede Verbesserung einzelbetrieblicher Qualifizierungspolitik in Richtung auf eine "Verallgemeinerung" und Verbreiterung von Qualifikationen und auf die Homogenisierung betrieblicher Qualifikations- und Arbeitskräftestrukturen auf hohem Niveau ist arbeitsmarktpolitisch wünschenswert.

An öffentlich geförderte innerbetriebliche Qualifizierungsmaßnahmen sind jedoch höhere Anforderungen zu stellen. Im Sinne einer effizienten Verwendung knapper öffentlicher Mittel sollte Weiterbildung nur dann finanziert werden, wenn einerseits entscheidende Korrekturen arbeitsmarktpolitisch problematischer Praktiken zu erwarten sind, andererseits das Risiko klein gehalten werden kann, daß die eingesetzten Mittel versickern. Es sind daher Schwellen zu definieren, oberhalb derer derartige Zielsetzungen erreichbar sind.

(2) Die berufliche Vollausbildung kann als Orientierungspunkt dienen, nicht jedoch die Schwelle selbst definieren. Mit der öffentlichen Förderung innerbetrieblicher Qualifizierungsmaßnahmen vom Typ der beruflichen Vollausbildung würde der Wirkungskreis des AFG zweifellos erheblich und in einem arbeitsmarktpolitisch wünschenswerten Sinne ausgedehnt. Neue Kanäle der betrieblichen Weiterbildung würden geöffnet; eine größere Anzahl von Angelernten würde die Chance erhalten, einen vollwertigen Berufsabschluß zu erwerben; im günstigen Fall könnte der Facharbeitereinsatz insgesamt ausgedehnt werden. Zugleich würde man über eine Begrenzung auf die berufliche Vollausbildung jedoch erhebliche Potentiale des arbeitsmarktpolitisch neuen Instruments verschenken. Es geht darum, die sich bietenden Chancen zu wahren, um die arbeitsplatz- und betriebsspezifisch angelegte Anlernqualifizierung unterhalb des Fachkräfteniveaus gleichsam von innen heraus aufzubrechen, Qualifikationsstrukturen zu homogenisieren und bessere Bildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten für die unterprivilegierten Gruppen der betrieblichen Arbeitsplatzhierarchie zu schaffen.

(3) Noch aus einem weiteren Grund scheint die Berufsausbildung als wesentliches Kriterium der Förderungswürdigkeit als zu hoch angesetzt. Die idealtypische Entgegensetzung von Berufsausbildung und Anlernqualifizierung verkennt, daß auch letztere eine Mischung von spezifischen und allgemeinen Qualifikationen hervorbringt. Qualifizierungsmaßnahmen wären demnach auf einem Kontinuum anzusiedeln, an dessen einen Ende der Idealtyp berufliche Vollausbildung und an dessen anderen Ende der Idealtyp einer ausschließlich arbeitsplatzspezifischen, nicht breiter verwertbaren Qualifizierung steht. Auch unterhalb des Fachkräfteniveaus müssen sich also neue Qualifikationstypen finden, die sich durch einen arbeitsmarktpolitisch bedeutsamen Anteil allgemeiner, arbeitsmarktgängiger Fähigkeiten und Kenntnisse auszeichnen.

Unsere Untersuchungen haben gezeigt, daß es einen weiten Bereich derartiger Qualifikationstypen gibt. Dabei handelt es sich einmal um Qualifikationen, die für die Arbeits- und Betriebssicherheit von hoher Bedeutung sind und daher öffentlich normiert wurden (Kesselwärter,Schweißer,Fahrer etc.), zum zweiten um Bereiche, für

die Ausbildungsabschlüsse angestrebt werden, aber aus verschiedenen Gründen noch nicht eingerichtet werden konnten, schließlich um andere Fähigkeiten und Kenntnisse mittleren Niveaus, die sich durch einen hohen Anteil arbeitsmarktgängiger Qualifikationen auszeichnen.

(4) Nur über gezielte und harte Förderkriterien im Sinne von Mindeststandards sind die erheblichen Risiken einer öffentlichen Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen unterhalb des Fachkräfteniveaus abzufangen. Mindeststandards sind nur dann gewährleistet, wenn die Maßnahmen aus der Produktion ausgegliederte theoretische und praktische Schulungsphasen enthalten und wenn sie zumindest von betrieblicher Seite zertifiziert werden. Darüber hinaus sollte eine Integration in öffentlich anerkannte Aus- und Fortbildungsabschlüsse in der Weise erfolgen, daß über weitere aufbauende Qualifizierungsschritte (etwa im Sinne eines Baukastensystems) ein solches Zertifikat erworben werden kann.

(5) Die Potentiale der Weiterbildung unterhalb des Fachkräfteniveaus können nur dann sinnvoll ausgeschöpft werden, wenn das bestehende System von Aus- und Fortbildungsabschlüssen für diesen Bereich weiter ausgebaut wird und eine Ankoppelung an qualitativ hochwertige Maßnahmen der Anlernqualifizierung erfolgt. Die Schlußfolgerungen einer Studie des Berufsbildungsinstituts in Berlin zum Sonderprogramm gehen in eine vergleichbare Richtung (Sauter 1982a, S. 5): "Es sind Organisationskonzepte für einen Lernortverbund in der beruflichen Weiterbildung zu entwickeln, durch den die Verknüpfung des Lernorts Arbeitsplatz/Betrieb mit außerbetrieblichen Weiterbildungseinrichtungen ermöglicht wird, um auch überbetrieblich verwertbare Abschlüsse vermitteln zu können. Im Rahmen des Lernortverbunds ist auch der sukzessive Erwerb von Qualifikationen (z.B. im Sinne eines Baukastensystems) für den Erwerb von beruflichen Aus- und Weiterbildungsabschlüssen zu ermöglichen. Das übergeordnete Ziel ist eine stärkere Verknüpfung von betrieblicher und außerbetrieblicher Weiterbildung."

(6) Das von betrieblicher Seite häufig vorgetragene Argument, qualitativ hochwertige Maßnahmen würden an der mangelnden Motivation der Teilnehmer scheitern, kann für die Mehrzahl der unter-

suchten Förderfälle nicht bestätigt werden. Meist gab es weit mehr potentiell Interessierte als Aus- und Weiterbildungsangebote. Dort, wo Probleme auftraten, lag dies oft an der nicht erwachsenengerechten Ausstattung der Maßnahmen. Häufig gab es zu enge Zeitvorgaben, die Kombination von Schichtarbeit und Qualifizierung führte zu extremen Belastungen, die Lehrpläne waren teilweise überfrachtet.

Die Integration von Anlernmaßnahmen in anerkannte Aus- und Weiterbildungsabschlüsse verringert die Gefahr der Substitution höherwertiger durch geringerwertige, arbeitsmarktpolitisch weniger wünschenswerte Maßnahmen. Bestehen bleibt das Problem einer relativen Konkurrenz zwischen solchen Maßnahmen, einem erweiterten System von Weiterbildungsabschlüssen und der beruflichen Vollausbildung. Solche Probleme können wohl nicht mit harten Förderkriterien ausgeschaltet, wohl aber über Empfehlungen an Betriebsräte, Arbeitgeber und Arbeitsämter sowie über stärkere Kontrollen angegangen werden. Ähnliches gilt für mögliche Verdrängungseffekte der Jugendlichen-Ausbildung durch die Erwachsenenqualifizierung.

## II. Austauschprozesse auf dem Arbeitsmarkt

### 1. Betriebliche Umstellungen - Auslöser für Rotationsverfahren ?

Arbeitsmarktpolitischer Hintergrund für das erklärte Ziel des Schwerpunkts 1 waren die massiven Austauschprozesse zwischen Beschäftigten und Nichtbeschäftigten auf dem Arbeitsmarkt einerseits und die zunehmende Verschlechterung des Arbeitslosenbestandes andererseits. Ein Teil dieser Austauschprozesse beinhaltete den Übergang von arbeitsmarktpolitischen Problemgruppen in den Arbeitslosenstatus. Da die betroffenen Arbeitnehmer in der Regel schlecht weiterzuvermitteln waren, bestand die Gefahr, daß zu bereits gegebenen Negativmerkmalen im Verlauf der Arbeitslosigkeit zusätzliche Negativmerkmale kumulativ hinzutraten. Es kam zu einer zunehmenden Verfestigung des Arbeitslosenbestandes.

In der arbeitsmarktpolitischen Diskussion gibt es verschiedene Erklärungskonzepte für diese Prozesse. Eine Theorie sieht den wesentlichen Verursachungsmechanismus in umstellungsbezogenen direkten Rotationsverfahren: Danach werden Umstellungen mit der Konsequenz veränderter Qualifikationsanforderungen über Entlassung der Betroffenen und Neueinstellung von Arbeitskräften mit den benötigten Qualifikationen vollzogen. Durch eine derartige betriebliche Rotationspolitik werden Arbeitskräfte mit Qualifikationen, die durch den wirtschaftlichen und technischen Strukturwandel entwertet wurden, freigesetzt, während solche mit modernen und entsprechend gesuchten Qualifikationen in den Betrieb geholt werden, so daß insgesamt eine Verschlechterung der Vermittlungsfähigkeit des Erwerbslosenbestandes zu erwarten ist.

Derartigen Einschätzungen scheint in der Arbeitsmarktpolitik ein immer größeres Gewicht zuzukommen. Dies legt etwa eine Anzeigenkampagne der Bundesanstalt für Arbeit im Frühjahr 1981 nahe. Dort heißt es (Süddeutsche Zeitung, 29.04.1981, S. 14):

"Unternehmer: qualifizieren Sie Ihre Mitarbeiter im Betrieb ... Um konkurrenzfähig zu bleiben, müssen Sie Ihren Betrieb immer auf dem neuesten Stand halten und flexibel auf den Markt reagieren.

Ohne gut ausgebildete Mitarbeiter, deren berufliches Wissen auf dem neuesten Stand ist, geht das nicht. Manchmal brauchen Sie auch Mitarbeiter mit ganz anderen beruflichen Fertigkeiten. Statt dann zu entlassen und neue Mitarbeiter zu suchen, sollten Sie geeignete Kräfte im Betrieb einarbeiten oder, falls das nicht ausreicht, für eine Fortbildung oder Umschulung interessieren."

In solche arbeitsmarktpolitisch äußerst relevanten Einschätzungen über Verursachungsmechanismen der Verschlechterung des Arbeitslosenbestandes gehen zwei Annahmen ein.

- Einmal geht man davon aus, daß im Zuge von Umstellungen entwertete oder unzulänglich gewordene Qualifikationen, also qualifikatorische Profildiskrepanzen, den Anlaß dafür bilden, Arbeitskräfte aus dem Betrieb zu drängen und somit Austauschprozesse mit dem überbetrieblichen Arbeitsmarkt einzuleiten.

- Zum anderen nimmt man an, daß dieser Austausch über spezifische personalpolitische Verfahren abläuft. Arbeitskräfte mit unzulänglichen oder entwerteten Qualifikationen werden gleichsam direkt gegen externe Kräfte ausgetauscht.

Unsere These ist dagegen, daß der eigentliche Grund für Austauschprozesse auf dem Arbeitsmarkt (mit der Konsequenz einer Verschlechterung des Arbeitslosenbestandes) nicht überall und nicht in erster Linie unzulängliche oder entwertete Qualifikationen sind, sondern in der vermuteten Qualifizierbarkeit, Integrierbarkeit, Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft der Arbeitskräfte liegt. Das Verfahren ist nicht das einer direkten Rotation im oben gekennzeichneten Sinne: Die Ausgliederung erfolgt nicht unverzüglich und unmittelbar, sondern eher schrittweise und in mehreren Etappen; ebenso vollzieht sich die Integration neu rekrutierter Arbeitskräfte in den betriebsinternen Markt in einzelnen Stufen. Aus diesen Gründen kann man von einem indirekten Rotationsverfahren sprechen.

Zu unterscheiden ist demnach zwischen direktem, umstellungsbezogenem Rotationsverfahren und schrittweisen Ausgliederungsprozessen (indirekte Rotation). Im ersteren Verfahren werden betrieblich nicht mehr gewünschte Beschäftigte unmittelbar und ohne Zwi-

schenschritte gegen externe Kräfte ausgetauscht. Im letzteren Verfahren durchlaufen ungewünschte Beschäftigte einen Prozeß der betriebsinternen Verdrängung und Abgruppierung bzw. der Festlegung auf Randpositionen der betrieblichen Arbeitsplatzhierarchie, der die Betroffenen schrittweise stärkeren Beschäftigungsrisiken aussetzt.

Im folgenden setzen wir uns zunächst mit dem Verfahren der direkten Rotation bei Umstellungen auseinander. Im Anschluß daran beschäftigen wir uns mit indirekten Rotationsverfahren, der Bedeutung betrieblicher Selektionspolitik für den Austauschprozeß auf dem Arbeitsmarkt und dem Einfluß des Sonderprogramms.

Unsere bisherigen Untersuchungen belegen, daß direkte personalpolitische Rotationsverfahren als Anpassungsinstrumente bei betrieblichen Umstellungen eher die Ausnahme als den Regelfall bilden. Daher konnte auch das Programmziel, die Einschränkung derartiger Personalpolitiken, nur teilweise erreicht werden.

Schranken für direkte Rotationsverfahren bei Umstellungen ergeben sich aus drei Zusammenhängen:

- Ein derartiger Austausch ist an einen spezifischen Typ von Umstellungen gebunden, der nur einen begrenzten Teil des wirtschaftlichen und technischen Strukturwandels abdeckt. Dies zeigt sich etwa daran, daß nur bei einer Minderheit der durch das Sonderprogramm geförderten Qualifizierungsmaßnahmen die Voraussetzungen für umstellungsbezogene direkte Rotationsverfahren gegeben waren.

- Dort, wo die entsprechenden Voraussetzungen vorlagen, haben die Betriebe im Regelfall - bedingt durch gesetzliche und tarifvertragliche Schutzregelungen, Interessen an der weiteren Nutzung qualifikatorischer Ressourcen langjähriger Belegschaftsmitglieder, sowie Orientierung der Beschäftigten an langfristigen Beschäftigungsperspektiven - "interne" Lösungen von Anpassungsproblemen gegenüber "externen" favorisiert.

o Umstellungsbezogene direkte Rotationsverfahren waren auch deshalb unwahrscheinlich, weil nur in Ausnahmefällen das Arbeitskräfteangebot auf dem Arbeitsmarkt einen Austausch von Betriebsangehörigen mit entwerteten oder unzulänglichen Qualifikationen gegen Arbeitskräfte vom überbetrieblichen Arbeitsmarkt mit "modernen" Qualifikationen ermöglicht hätte.

Diese Zusammenhänge sollen im folgenden näher untersucht werden.

a) Betriebliche Problemkonstellationen

Mit dem Ziel, personalpolitische Rotationsverfahren bei betrieblichen Umstellungen einzugrenzen, bezieht man sich auf einen spezifischen Typus technisch-organisatorischen und ökonomischen Strukturwandels. Nur bei "klassischen" Umstellungen, die zur Entwertung von Qualifikationen und zum Wegfall bisheriger Arbeitsplätze führen, gleichzeitig aber neue Arbeitsplätze mit qualitativ andersartigen Qualifikationsanforderungen schaffen, sind direkte Rotationsverfahren im betrieblichen Interesse sinnvoll und plausibel.

Wenn solche Bedingungen nicht oder nicht in dieser Schärfe vorliegen, ist zu erwarten, daß auch dann, wenn keine entscheidenden Schranken gegen Rotationsverfahren bestehen, die Kosten von Entlassungen und die Probleme der Neubeschaffung von Personal eher zur Weiterbeschäftigung und Qualifizierung der vom Umstellungsprozeß betroffenen Arbeitskräfte führen. Wenn sich "alte" und "neue" Qualifikationsanforderungen weitgehend decken, sind "externe" Lösungen von Anpassungsproblemen, also direkte Rotationsverfahren, unwahrscheinlich.

Unsere Untersuchung ergab, daß in der Mehrheit aller Förderfälle betriebliche Problemkonstellationen vorlagen, die auch ohne die Intervention öffentlicher Anreize umstellungsbezogene direkte Rotationsverfahren nicht hätten erwarten lassen:

(1) Eine relevante Zahl der im Rahmen des Sonderprogramms geförderten Qualifizierungsmaßnahmen stand nicht im Zusammenhang mit betrieblichen Umstellungen. Vielmehr ging es um Arbeitskräfteprobleme im Rahmen gegebener technisch-organisatorischer Strukturen. Da in diesen Fällen keine Entwertung bisheriger Qualifikationen erfolgte, waren auch direkte Rotationsverfahren aus diesem Anlaß nicht zu erwarten.

(2) Bei einer zweiten Gruppe von Maßnahmen spielten eher begrenzte, schrittweise ablaufende, oft nahezu kontinuierliche, "schleichende" Umstellungsprozesse eine Rolle. Bisherige Qualifikationsanforderungen wurden in solchen Zusammenhängen schrittweise und eher kontinuierlich verändert. Da es häufig nicht zu qualitativ andersartigen Anforderungen kam, bewältigten die betroffenen Arbeitskräfte die auftretenden Qualifikationsdefizite im Regelfall über naturwüchsige Anlernprozesse. Wenn es zu Freisetzungen kam, waren diese - bezogen auf die Gesamtbelegschaft - eher gering proportioniert und konnten mit dem eingespielten System der Steuerung des direkten Arbeitskräfteeinsatzes in der Regel problemlos bewältigt werden. Prozesse der natürlichen Fluktuation ermöglichten es im Regelfall, die freigesetzten Arbeitskräfte in gleichartigen oder ähnlichen Tätigkeitsbereichen unterzubringen.

(3) Für eine dritte Gruppe von Maßnahmen waren schließlich die "klassischen" Umstellungsprozesse mit wesentlichen Auswirkungen auf die Tätigkeitsmerkmale der Belegschaft oder von Teilen der Belegschaft ausschlaggebend. Aber auch hier lagen nicht generell die Voraussetzungen für betriebliche Rotationsverfahren vor: Auch größere Umstellungen führen häufig zu einer Veränderung oder Erweiterung, nicht jedoch zur Entwertung von bisher geforderten Qualifikationen. Wenn aber "alte" Qualifikationsprofile nicht entwertet oder nicht in entscheidender Weise unzulänglich werden, sondern sich vielmehr konstitutiv mit den Anforderungsprofilen veränderter oder neugeschaffener Arbeitsplätze überlappen, sind Rotationsverfahren eher unwahrscheinlich.

Erweiterungsinvestitionen im Zusammenhang mit der Aufnahme neuer Produkte in das Produktionsprogramm oder aus anderen Gründen fallen ebenfalls unter den Umstellungsbegriff. Hier entsteht im Regelfall ein zusätzlicher Personalbedarf. Da jedoch keine Qualifikationen entwertet und keine Arbeitskräfte freigesetzt werden, sind Rotationsverfahren nicht zu erwarten. Eine Umstellungssituation besteht schließlich auch dann, wenn technisch-organisatorische Änderungen oder eine Einschränkung des Produktionsprogramms einen Personalüberhang nach sich ziehen. Aber auch hier wird in der Regel nicht direkte Rotation praktiziert, da keine Arbeitsplätze neu zu besetzen sind. Nur dann, wenn im Rahmen einer "klassischen" Umstellung bisherige Qualifikationsanforderungen entwertet werden und zugleich ein Bedarf für qualitativ andersartige Qualifikationen entsteht, sind solche Rotationsverfahren - jedenfalls mit dem Ziel, betriebliche Arbeitskräfteprobleme abzubauen - plausibel.

In den von uns untersuchten Betrieben traten verschiedene Problemkonstellationen des oben beschriebenen Typs zum Teil gleichzeitig auf. Dort, wo entweder umstellungsunabhängige Gründe oder "schleichende" Umstellungsprozesse den Anlaß von geförderten Qualifizierungsmaßnahmen bildeten, dominierten zwei Typen von Arbeitskräfteproblemen:

In einer Reihe von Fällen bildeten Qualifikationsdefizite beim beschäftigten Personal den Anlaß für die geförderten Qualifizierungsmaßnahmen. Die Qualifikationsdefizite waren zum einen in der unzulänglichen Qualifizierungspolitik der Betriebe, zum anderen in kontinuierlichen Prozessen kleinerer Veränderungen von Qualifikationsanforderungen begründet.

Ein Maschinenbaubetrieb produzierte Kastenwascher für die Getränkeindustrie und Leimauftragmaschinen für die Holzindustrie. Er hatte weniger als zehn Beschäftigte. Der Betrieb hatte in den letzten Jahren sukzessive größere Anlagen hergestellt, bei denen Schweißen und Konstruktion in den Vordergrund traten. Außerdem wurde mehr mit Edelstahl gearbeitet. Zur Bewältigung von kumulativ wachsenden Qualifikationsdefiziten wurde die Umschulung eines Maschinenbauers zum technischen Zeichner (zwei Jahre) und eine Zusatzausbildung für einen Facharbeiter in Schweißtechnik ohne Abschluß (sechs Monate) beantragt und durchgeführt.

Ein Maschinenbaubetrieb produzierte Eisenbahnwaggons, Lokomotiven, Grader usw. Es gab viel Einzelmontage. Von den ca. 1.800 Beschäftigten waren 44 % Angestellte, 31 % Gelernte, 22 % Angelernte und 3 % Ungelernte. Der Betrieb hatte keine größeren technisch-organisatorischen Umstellungen durchgeführt. Die Einführung von NC-Maschinen im Rahmen der letzten Jahre hatte jedoch zu einer Erhöhung von Qualifikationsanforderungen geführt. Zugleich gab es einen Facharbeitermangel aufgrund der wiederum in den letzten Jahren durchgeführten betrieblichen Expansion. Der Betrieb führte im Rahmen des Sonderprogramms "Sonstige Qualifizierungsmaßnahmen" durch, die allesamt der Zusatzqualifizierung von Facharbeitern dienten (Maschinenschlosser, Elektriker, Dreher).

In anderen Fällen bildete eher Personalmangel auf den verschiedenen Ebenen betrieblicher Stellenkegel den Anlaß für die geförderten Qualifizierungsmaßnahmen. Der Personalmangel war seinerseits vor allem in Fluktuationsprozessen, betriebsinternen Mobilitätsströmen und kleineren Ausweitungen der Gesamtbelegschaft begründet.

Ein Betrieb des Bekleidungsgewerbes hatte ca. 30 Beschäftigte. 20 % der gewerblichen Arbeitskräfte waren gelernt, 80 % ungelernt (fast nur junge Frauen, viele Sonderschülerinnen). Hauptprobleme waren die hohe Fluktuation und hohe Fehlzeiten bei den Näherinnen. Es mangelte an qualifizierten Kräften, die dem Betrieb auch länger erhalten blieben. Über das Sonderprogramm wurden Beschäftige zu Näherinnen und Kettlerinnen angelernt (bis zu einem Jahr), daneben wurden gleichartige "Einarbeitungen" im Schwerpunkt 2 durchgeführt.

Auch in der Gruppe von Maßnahmen, die auf "klassische Umstellungen" zurückgehen, lagen nur bei einer Minderheit die Voraussetzungen für personalpolitische Rotationsverfahren vor. In einer Reihe von Förderfällen ging es vor allem um Veränderung oder Erweiterung, nicht aber um Entwertung "alter" Qualifikationen an neu geschaffenen oder veränderten Arbeitsplätzen.

Eine kleine Druckerei behauptete sich gegen die Konkurrenz vor allem durch ihre Vielseitigkeit. Sie produzierte faktisch alles, von Visitenkarten bis zu einer kleinen Zeitung. Die Firma beschäftigte ca. 30 Arbeitskräfte. Die Druckerei verwendete sowohl das traditionelle Maschinensatz-/Buchdruckverfahren, als auch das neue Fotosatz-/Offsetdruckverfahren. Die Arbeitskräfte mußten beide Techniken beherrschen. Die neuen Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen des Sonderprogramms dienten dazu, Maschinensetzern eine Zusatzqualifikation für den Fotosatz (ein Jahr) und Buchdruckern eine Zusatzqualifikation für den Offsetdruck (sechs Monate) zu geben.

Bei einer Reihe von Förderfällen trat Personalmangel aufgrund von Umstellungen auf. Im Zusammenhang mit einer Erweiterung der Produktpalette, aber auch unabhängig davon, wurden Investitionen mit der Konsequenz eines zusätzlichen Personalbedarfs durchgeführt. In der Regel wurden jedoch weder Qualifikationen entwertet, noch Arbeitskräfte freigesetzt.

Ein Betrieb des Stahl- und Leichtmetallbaus beschäftigte ca. 130 Arbeitskräfte, darunter ca. 15 Angestellte und ca. 55 Facharbeiter. Die Produktion wurde auf neuartige Kunststoffenster ausgeweitet, dafür waren neue Werkstoffe und neue Fertigungsverfahren erforderlich. Insgesamt sollten 30 zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden. Im Rahmen des Sonderprogramms wurden "Sonstige Qualifizierungsmaßnahmen" durchgeführt. Sie dienten der Anlernung für sämtliche Operationen der geplanten Fließfertigung. Die qualifizierten Arbeitskräfte sollten später die neu einzustellenden Beschäftigten zusammen mit fünf Facharbeitern anlernen. Die Maßnahme lief zwölf Monate lang.

Ein "klassischer" Umstellungsfall lag auch dort vor, wo technisch-organisatorische Änderungen oder eine Einschränkung des Produktionsprogramms zu Personaleinsparungen und Personalüberhängen führten. Auch hier waren direkte Rotationsverfahren unwahrscheinlich, da keine Arbeitsplätze neu zu besetzen waren. Das Sonderprogramm hat in einige solcher Problemkonstellationen über einen Investitionsanreiz mit der Konsequenz einer Sicherung von Beschäftigungsverhältnissen interveniert.

Eine Zulieferfirma für den Bergbau beschäftigte ca. 190 Arbeitskräfte; von den gewerblichen waren ca. 50 % Facharbeiter. Die Firma hatte die Einführung einer automatischen Schweißanlage geplant, die zur Entlassung von ca. 15 Arbeitskräften geführt hätte. U.a. aufgrund der finanziellen Zuschüsse des Sonderprogramms für Qualifizierungsmaßnahmen hatte man sich dafür entschieden, die notwendigen Qualitätsverbesserungen vorläufig über eine bessere Qualifizierung des Personals zu erzielen. Dadurch wurde zunächst ein Personalabbau vermieden.

Ein Betrieb der Bekleidungsindustrie stellte vorwiegend Anzüge und Sakkos her. Er beschäftigte ca. 400 Arbeitskräfte. 80 % der Gewerblichen waren ungelernt, 20 % gelernt. 85 % der Beschäftigten waren Frauen. Im Rahmen der Rezession gab es einen Umsatzrückgang.
Man hätte Arbeitskräfte entlassen müssen. Das Sonderprogramm gab einen Anreiz dazu, das Produktionsprogramm auf Freizeitmode und Herrenmäntel auszudehnen und auf diese Weise die Beschäftigung

zu sichern. Im Rahmen des Sonderprogramms wurden "Sonstige Qualifizierungsmaßnahmen" zur Einarbeitung für die neuen Produkte durchgeführt.

Voraussetzungen für umstellungsbezogene Rotationsverfahren waren nur dann gegeben, wenn im Zusammenhang einer "klassischen" Umstellung bisherige Qualifikationen unzulänglich oder entwertet wurden und zugleich ein Neuqualifizierungsbedarf auftrat. Nur bei einer Minderheit der von uns untersuchten Qualifizierungsmaßnahmen bildeten solche Problemkonstellationen den Hintergrund.

Ein Betrieb mit über 5.000 Beschäftigten stellte vorwiegend Büromaschinen her. In den letzten Jahren wurde auf ein neues Produktionsprogramm umgestellt: Von einer überwiegend feinmechanischen Fertigung ging man auf überwiegend elektronische Bauteile über. Freigesetzt wurden vor allem Facharbeiter im Bereich der mechanischen Fertigung und Angelernte aus der Produktion. Zugleich entstand ein Neubedarf an Arbeitskräften für die neuen Fertigungsverfahren: Facharbeiter mit Elektronikkenntnissen und Angelernte für die Montage des neuen Produkts. Insgesamt schrumpfte der Betrieb. Über das Sonderprogramm wurden Umschulungen von "mechanischen" Facharbeitern (Werkzeugmacher, Mechaniker, Schlosser, Dreher, Fräser) zu Elektrogerätemechanikern, Fortbildung im Bereich Elektrik/Elektronik und "Sonstige Qualifizierung" von Angelernten für die neuen Montagetätigkeiten gefördert.

Ein Betrieb des Bekleidungsgewerbes mit ca. 400 Beschäftigten stellte eine breite Palette an Textilprodukten her. Der Konkurrenzdruck (Importe aus Billiglohnländern) machte eine "Total-Modernisierung" der Produktion erforderlich. Nur noch über sehr kurze Modellzyklen, eine sehr flexible Produktion, die Konzentration auf hochwertige Produkte und die schnelle Anpassung an Konsumentenbedürfnisse konnte sich der Betrieb im Konkurrenzkampf halten. Die Umstellung erfaßte alle der Näherei vorgelagerten Fertigungsprozesse. Während früher manuelle Tätigkeiten dominierten, überwogen nun Tätigkeiten am Bildschirm und Überwachungstätigkeiten. Ein Teil der Arbeitskräfte, die in den traditionellen Verfahren gearbeitet hatten, wurden jeweils für die neuen Tätigkeiten qualifiziert. Die restlichen, im Zuge der Umstellung freigesetzten Arbeitskräfte wurden auf Eingangspositionen der betrieblichen Arbeitsplatzhierarchie zurückgestuft.

Ein großes Stahlunternehmen hatte im Zuge eines langfristig angelegten Sanierungsplanes einzelne Betriebsteile mit über 500 Arbeitsplätzen stillegen müssen. Durch natürliche Fluktuation und Vorzeitpensionierungen war allerdings in anderen Betriebsbereichen ein Reservoir an vakanten Stellen geschaffen worden, auf das die freigesetzten Arbeitskräfte umgesetzt wurden. Im Zuge der Umsetzungsaktionen mußten erhebliche Qualifizierungsanstrengungen unternommen werden, da die Qualifikationsanforderungen der Ar-

beitsplatzstrukturen in den stillgelegten Werksbereichen sich häufig nicht mit den Anforderungen der aufnehmenden Werksbereiche deckten. Im Rahmen des Sonderprogramms wurden Umschulungen und "Sonstige Qualifizierungsmaßnahmen" gefördert. Auch hier hätten - von den Voraussetzungen her gesehen - personalpolitische Rotationsverfahren angewandt werden können. Massive Entwertungen bisheriger Qualifikationen durch die Betriebsstillegungen gingen einher mit einem Neuqualifizierungsbedarf für Arbeitsplätze in anderen Werksbereichen.

**Mit Ausnahme von Fällen wie den zuletzt beschriebenen machte die überwiegende Mehrzahl der den von uns untersuchten geförderten Qualifizierungsmaßnahmen zugrundeliegenden Problemkonstellationen umstellungsbezogene direkte Rotationsverfahren (unabhängig von Strukturen betrieblicher Beschäftigungspolitik und unabhängig von der jeweiligen Arbeitsmarktsituation) eher unwahrscheinlich.**

Die Breitenerhebung zum Schwerpunkt 1 erlaubt zu diesen Fragen einige quantifizierende Aussagen für die Gesamtheit der geförderten Qualifizierungsmaßnahmen.

(1) Vier Prozent der im Rahmen des Schwerpunkts 1 geförderten Betriebe (mit 13 % aller Teilnehmer an geförderten Qualifizierungsmaßnahmen) haben anzeigepflichtige betriebliche Veränderungen gegenüber dem Arbeitsamt nach dem 1.1.1978 angemeldet (Infratest 1980, Bd. 4A, S. 23). Sechs Prozent der geförderten Betriebe (mit 9 % aller Teilnehmer an geförderten Qualifizierungsmaßnahmen) haben anzeigepflichtige betriebliche Entlassungen im selben Zeitraum angemeldet. Zu vermuten ist, daß im oben ausgeführten Sinne bei diesen Betrieben "klassische" Umstellungen mit erheblichen Auswirkungen auf die Tätigkeitsmerkmale der Belegschaft oder von Teilen der Belegschaft stattfanden. Die Anmeldung von betrieblichen Veränderungen oder betrieblichen Entlassungen ist jedoch ein sehr ungenauer Indikator für Betriebe und Problemkonstellationen mit Voraussetzungen für direkte personalpolitische Rotationsverfahren. Zu erwarten ist, daß gerade bei betrieblichen Umstellungen die zu breiten Veränderungen von Arbeitsbedingungen und zu Änderungskündigungen, nicht aber zu Massenentlassungen führen, die Meldepflicht gegenüber dem Arbeitsamt relativ lasch gehandhabt wird. Zu erwarten ist daher, daß der Anteil der Betriebe mit größeren betrieblichen Umstellungen und erheblichen Konsequenzen für die Tätigkeitsmerkmale der Belegschaft erheblich größer ausfällt, als dies in dem angegebenen Prozentsatz ausgewiesen wird.

Andererseits liegen bei anzeigepflichtigen betrieblichen Veränderungen oder Massenentlassungen nicht notwendigerweise die Voraussetzungen für umstellungsbezogene direkte Rotationsverfahren vor. Dort, wo Umstellungen vor allem einen Personalüberhang nach sich ziehen, ohne daß Neuqualifizierungsbedarf entsteht, kann das Personal von den Voraussetzungen her nicht "rotiert" werden. Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß die geförderten Qualifi-

zierungsmaßnahmen in den betroffenen Betrieben nicht notwendigerweise mit der angezeigten "betrieblichen Veränderung" oder "Massenentlassung" in Zusammenhang stehen müssen.

(2) Die Breitenerhebung ergab, daß in etwas mehr als der Hälfte der geförderten Qualifizierungsmaßnahmen (56 %) die Einführung neuer Produkte oder Leistungen den Anlaß bildete. Dies gilt in verstärktem Maße für geförderte Qualifizierungsmaßnahmen von Ungelernten (ebd., S. 15). Auch hier sind keine direkten Rückschlüsse auf die den Qualifizierungsmaßnahmen zugrundeliegenden Problemkonstellationen möglich. Da die Einführung neuer Produkte oder Leistungen ja recht häufig im Zusammenhang mit "schleichenden" Umstellungsprozessen zu sehen ist und außerdem häufig alte Qualifikationsanforderungen nicht entwertet, sondern eher modifiziert oder erweitert werden, ist die Frage nach dem Anlaß der Maßnahme nicht notwendigerweise indikativ für Problemkonstellationen, die betriebliche Rotationsverfahren erwarten lassen.

Nur bei einem geringen Prozentsatz der Qualifizierungsmaßnahmen, deren Anlaß die Einführung neuer Produkte oder Leistungen bildete, dürften tatsächlich alte Qualifikationen systematisch entwertet worden und ein Neuqualifizierungsbedarf entstanden sein. Die Gruppe solcher Maßnahmen wird allerdings auf der anderen Seite größer ausfallen, da ja nicht nur Veränderungen in der Produktpalette, sondern auch davon unabhängige technisch-organisatorische Veränderungen Rotationsvoraussetzungen hervorrufen können.

(3) Voraussetzung für umstellungsbezogene Rotationsverfahren sind erhebliche qualifikatorische Diskrepanzen zwischen "alten" und "neuen" Anforderungen. Die Frage nach dem Wechsel des Arbeitsplatzes und nach Höhergruppierungen gibt gewisse Anhaltspunkte für diesen Zusammenhang. Für etwa die Hälfte der Förderfälle gilt, daß die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen nicht mit einem Wechsel des Arbeitsplatzes verbunden ist (ebd., S. 17). Zu vermuten ist, daß es sich bei dieser Gruppe von Qualifizierungsmaßnahmen eher um eine Ergänzung, Erweiterung und Vertiefung bisheriger Qualifikationen, als um den Zusammenhang von Entwertung und Neuqualifizierung handelt. Auch bei Höhergruppierungen ist in der Mehrheit der Fälle zu erwarten, daß eher eine Zusatzqualifizierung als eine "Andersqualifizierung" durchgeführt wurde. Die Breitenerhebung ergab, daß die erfolgreiche Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen in etwa der Hälfte der Förderfälle zu einer Höhergruppierung führte.

Förderfälle, die nicht zu einem Wechsel des Arbeitsplatzes führten, und Förderfälle, die eine Höhergruppierung des Betroffenen nach sich zogen, müssen sich nicht decken. In beiden Teilgruppen ging es aber vor allem um Zusatzqualifizierung. Zu erwarten ist daher, daß die Gesamtgruppe an geförderten Qualifizierungsmaßnahmen, die eher eine Zusatzqualifizierung als eine Andersqualifizierung beinhaltet, nennenswert mehr als 50 % ausmacht. Voraussetzungen für Rotationsverfahren liegen aber vor allem in der Restgruppe vor.

Diese Zusammenhänge dürften auch über unsere Untersuchungsbetriebe und die Maßnahmebetriebe insgesamt hinaus von Relevanz sein. In anderen Bereichen durchgeführte empirische und konzeptuelle Untersuchungen belegen, daß die von uns erfaßten betrieblichen Problemkonstellationen keineswegs untypisch sind. Sie zeigen, daß Umstellungs- und Anpassungsprozesse, bei denen in signifikantem Umfang bisherige Arbeitsplätze entfallen und neue Arbeitsplätze mit anderen Qualifikationsanforderungen entstehen, nur einen begrenzten Teil des Strukturwandels abdecken.

b) Verschiedene Dimensionen betrieblicher Interessen

Bei der Masse der von uns untersuchten Betriebe lassen sich Interessen in drei Dimensionen identifizieren, die unabhängig von Anreizen öffentlicher Förderung im Regelfall zur Favorisierung von "internen" Lösungen bei Umstellungen, d.h. zur Bewältigung von Qualifikationsproblemen über die Qualifizierung von Belegschaftsangehörigen anstelle von Entlassungen und Neueinstellungen, führen:

- In einer konfliktpolitischen Dimension müssen Betriebe gesetzlichen und tarifvertraglichen Regelungen und gewerkschaftlichen Aktivitäten von Belegschaften und Interessenvertretungsorganen Rechnung tragen, die auf die Sicherung von Beschäftigungsverhältnissen bei Umstellungen abzielen.

- Qualifikationspolitisch favorisieren die Betriebe häufig Belegschaftsangehörige auch dann gegenüber externen Kräften, wenn durch Umstellungsprozesse unmittelbar arbeitsplatzbezogene Kenntnisse entwertet werden. Grund dafür sind die nur über eine längere Betriebszugehörigkeit zu erwerbenden, über die Anforderungen einzelner Arbeitsplätze hinausgehenden betriebsspezifischen Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten.

- Auch Aspekte betrieblicher Sozialpolitik machen im Regelfall direkte Rotationsverfahren bei betrieblichen Umstellungen unwahrscheinlich. Aus Gründen der Attraktivität für leistungsfä-

hige und qualifizierte Arbeitskräfte (Arbeitsmarktimage), der Betriebsbindung von langjährig qualifizierten und kaum kurzfristig ersetzbaren Belegschaftsmitgliedern, sowie der Aufrechterhaltung einer hohen Leistungsbereitschaft der Arbeitskräfte sind Betriebe im allgemeinen daran interessiert, langfristige und von betrieblichen Anpassungsprozessen unabhängige Beschäftigungsperspektiven zu gewährleisten.

Während in der konfliktpolitischen Dimension dem Einzelbetrieb kollektivrechtliche Regelungen und die Politik der Interessenvertretung gleichsam von außen entgegentreten, verweisen die qualifikatorische und sozialpolitische Dimension darauf, daß auch genuin betriebliche Interessen an internen Lösungen von Anpassungs- und Freisetzungsproblemen bestehen. Unsere These ist, daß von jeder dieser drei Dimensionen ein gewichtiger Druck zugunsten interner Lösungen ausgeht.

## Konfliktpolitik

Kollektivrechtlich von Relevanz sind gesetzliche Bestimmungen wie das Kündigungsschutzgesetz, das Betriebsverfassungsgesetz und das Arbeitsförderungsgesetz, tarifvertragliche Regelungen zum Bestandsschutz und schließlich Betriebsvereinbarungen zwischen betrieblichem Management und Betriebsräten. Die entsprechenden Normen bauen in viererlei Weise Barrieren gegen personalpolitische Rotationsverfahren:

- Sie definieren und präzisieren einmal legitime Gründe, die zur Kündigung eines Arbeitnehmers berechtigen. Kündigungen sind nur bei spezifizierten Anlässen normativ abgesichert. Schon allein damit wird die betriebliche Handlungsfreiheit für Rotationsverfahren eingegrenzt.

- Einzelne Arbeitnehmergruppen unterliegen einem besonderen (differentiellen) Kündigungsschutz. Arbeitskräfte mit den entsprechenden Merkmalen sind im Regelfall aufgrund entwerteter oder unzulänglicher Qualifikation im Zusammenhang mit betrieblichen

Umstellungen nicht kündbar. Auch hierdurch wird der Spielraum für personalpolitische Rotationsverfahren eingeschränkt.

- Ein dritter Regelungstyp bezieht sich auf Weiterbeschäftigungsverpflichtungen. Solange die Möglichkeit besteht, freigesetzte Arbeitskräfte - bei je spezifischen Einschränkungen - weiterzubeschäftigen, ist das Recht zur Kündigung beschränkt. Da direkte umstellungsbezogene Rotationsverfahren eine spezifische betriebliche Problemkonstellation (Entwertung oder Unzulänglichkeit bisheriger Qualifikationen, Neuqualifizierungsbedarf) voraussetzen, greifen Verpflichtungen zur Weiterbeschäftigung unmittelbar ein.

- Der vierte Typ kollektivrechtlicher Normen bezieht sich schließlich auf die Personalauswahl bei betrieblichen Kündigungen. Sie schränken die Freiheit der Betriebe ein, spezifische Arbeitskräfte mit spezifischen Qualifikationsdefiziten freizusetzen und verlangen - soweit es einen legitimen Anlaß gibt - die Einbeziehung sozialer Kriterien in die Entscheidung darüber, wer gekündigt wird. Dies kann die Entlassung von Arbeitskräften mit entwerteten oder unzulänglichen Qualifikationen erschweren, da sich **soziale** Kriterien der Personalauswahl nicht mit qualifikatorischen Kriterien decken müssen.

Eine Auswertung der hier unmittelbar relevanten gesetzlichen und tarifvertraglichen Bestimmungen zeigt, daß in den oben benannten Dimensionen erhebliche normative Einschränkungen der Möglichkeiten umstellungsbezogenen direkten Rotationsverfahren bestehen.

(1) Im Kündigungsschutzgesetz werden Bedingungen definiert, unter denen eine Kündigung legitimerweise durchgeführt werden kann (personenbedingte, verhaltensbedingte, betriebsbedingte Kündigungen). Bei anderweitigen Beschäftigungsmöglichkeiten wird eine Verpflichtung zur Weiterbeschäftigung freigesetzter Arbeitnehmer festgeschrieben. Bei Entlassungen aus betrieblichen Gründen muß unter ausreichender Beachtung sozialer Gesichtspunkte aus den in Frage kommenden Arbeitnehmern ausgewählt werden. Diese Bestimmungen wurden für Massenentlassungen verschärft. Schließlich schreiben das Kündigungsschutzgesetz und verwandte gesetzliche Bestimmungen einen besonderen Kündigungsschutz für Auszubildende, werdende Mütter, Schwerbehinderte, Betriebsratsmitglieder und andere Gruppen fest.

(2) Die Normen des Kündigungsschutzgesetzes werden im Betriebsverfassungsgesetz substantiell und prozedural verstärkt, erweitert und präzisiert. Bei Betriebsveränderungen ist das Ob, Wie und Wann der geplanten Maßnahmen Gegenstand von Mitbestimmungsrechten; bei Freisetzungen wird das Recht auf alternative Beschäftigungsmöglichkeiten im Betrieb und im Unternehmen gegenüber dem Kündigungsschutzgesetz ausgebaut; dies gilt auch für die Bedeutung sozialer Kriterien bei der Personalauswahl.

(3) Tarifvertragliche Regelungen (Rationalisierungsschutzabkommen und die neuen Bestandsschutzregelungen) verstärken den differentiellen Kündigungsschutz und die Weiterbeschäftigungsverpflichtung der gesetzlichen Bestimmungen: Bestimmte Arbeitnehmergruppen werden von ordentlichen Kündigungen ausgenommen. Sie können - unabhängig davon, ob ihre Qualifikation durch betriebliche Umstellungen entwertet wurde - nicht entlassen und durch andere Arbeitskräfte ersetzt werden.

Die Weiterbeschäftigungsverpflichtung bei anderweitigen Einsatzmöglichkeiten erstreckt sich unabhängig von besonderen Merkmalen auf alle Arbeitskräftegruppen. Da direkte Rotationsverfahren immer eine Freisetzung und die Neubesetzung eines Arbeitsplatzes beinhalten, besteht zumindest theoretisch eine anderweitige Beschäftigungsmöglichkeit und damit eine Weiterbeschäftigungsverpflichtung. Sofern bei von Umstellungen betroffenen Arbeitskräften nicht ganz erhebliche Qualifikationsdefizite auftreten, dürften Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen zumutbar sein.

Auch Bestimmungen zum legitimen Anlaß von Kündigungen und zur Personalauswahl sind von Bedeutung. Das Kündigungsschutzgesetz, aber auch das Betriebsverfassungsgesetz grenzen den Spielraum für ordentliche Kündigungen ein. Im Zuge von Umstellungen unzulänglich gewordene Qualifikationen sind nur bei Abwägung von wirtschaftlichen und sozialen Gesichtspunkten ein Kündigungsgrund. Gleichsam umweghafte Entlassungen über nicht betriebsbedingte Gründe werden über genaue Definitionen von personen- und verhaltensbedingten Kriterien eingeschränkt. Damit werden Möglichkeiten der gezielten Kündigung von Arbeitskräften mit entwerteten oder unzulänglichen Qualifikationen bei betrieblichen Umstellungen eingeschränkt. Die Einbeziehung sozialer Kriterien kann vielmehr dazu führen, daß gerade solche Arbeitskräfte zu entlassen sind, die der Betrieb unbedingt halten will.

Keiner der von uns untersuchten 31 Betriebe beschäftigte weniger als fünf Arbeitnehmer. Damit galt uneingeschränkt das Kündigungsschutzgesetz. Bei 25 (ca. 80 %) der von uns untersuchten Betriebe bestand ein Betriebsrat, der die Bestimmungen des Betriebsverfassungsgesetzes nutzen konnte. Unsere Untersuchungsbetriebe gehörten den Wirtschaftszweigen Bergbau, Chemie, Metall, Bekleidung, Nahrungs- und Genußmittel sowie Bau, Steine, Erden an. Alle Betriebe lagen somit im Geltungsbereich von Tarifverträgen, die

mehr oder weniger ausgeprägt Rationalisierungsschutzbestimmungen und "neue" Bestandsschutzregelungen enthielten.

Bei der Gesamtheit aller geförderten Betriebe, die über das Sonderprogramm Beihilfen für Qualifizierungsmaßnahmen in Anspruch genommen haben, ergibt sich ein ähnliches Bild.

Nur 16 % der Betriebe mit 2 % der geförderten Qualifizierungsmaßnahmen hatten weniger als zehn Beschäftigte. Betriebe mit weniger als fünf Beschäftigten machten nur eine kleine Minderheit aus. Von einigen Ausnahmen abgesehen, fielen damit die Maßnahmebetriebe des Schwerpunkts 1 in den Geltungsbereich des Kündigungsschutzgesetzes.

Kleinere Betriebe mit unter 100 Beschäftigten waren in der Gesamtheit aller im Schwerpunkt 1 geförderten Betriebe stark vertreten. Dies schlägt sich darin nieder, daß in 46 % der Maßnahmebetriebe kein Betriebsrat existierte (Infratest 1980,Bd.2,S.8). In den Betrieben ohne Betriebsrat wurden allerdings nur 13 % der im Rahmen des Sonderprogramms geförderten Qualifizierungsmaßnahmen durchgeführt.

Rationalisierungsschutzabkommen und "neue" Bestandsschutzregelungen galten im Jahr 1977 für 48 % bzw. 50 % aller Arbeitnehmer (Clasen 1978, S. 68). Zwar waren Kleinbetriebe stark in der Gesamtheit der im Schwerpunkt 1 geförderten Maßnahmebetriebe vertreten, gemessen an der Gesamtzahl der Beschäftigten waren sie jedoch unterrepräsentiert. Kleinbetriebe der Industrie und des Dienstleistungssektors sind aber in geringerem Ausmaß von tarifvertraglichen Schutzregelungen erfaßt. Insofern ist anzunehmen, daß in der Gesamtzahl der Maßnahmebetriebe ein größerer Prozentsatz an abhängig Beschäftigten dem Schutz tariflicher Regelungen unterlag, als dies für die Gesamtzahl der Arbeitnehmer der Bundesrepublik zutrifft. Zu vermuten ist, daß erheblich mehr als die Hälfte der Arbeitnehmer der Gesamtheit der im Rahmen des Schwerpunkts 1 geförderten Betriebe durch besondere tarifvertragliche Regelungen geschützt waren.

Präzise Angaben für die Gesamtzahl der Betriebe und Beschäftigten in der Bundesrepublik im Hinblick auf die hier interessierende Fragestellung sind nur schwer zu machen. Auch hier gilt jedoch, daß das Kündigungsschutzgesetz nur eine kleine Gruppe aller Beschäftigten (in Betrieben mit weniger als fünf Beschäftigten) ausschließt.

Die Gesamtzahl der Betriebe ohne Betriebsrat in der Bundesrepublik Deutschland liegt allerdings noch erheblich höher, als der

Anteil der Betriebe ohne Betriebsrat an der Gesamtzahl der im Rahmen des Schwerpunkts 1 geförderten Betriebe: In nur 20 % der Betriebe mit mehr als fünf Beschäftigten bestand ein Betriebsrat (Falke u.a. 1981, S. 2). Die Häufigkeit der Existenz von Betriebsräten nimmt allerdings mit der Betriebsgröße linear zu. Ab einer Belegschaftsgröße von 600 Beschäftigten gibt es keine betriebsratslosen Betriebe mehr (ebd., S. 2). Bezogen auf alle abhängig Beschäftigten dürfte nur eine Minderheit der Arbeitnehmer nicht durch Betriebs- oder Personalräte geschützt sein. Der überwiegende Anteil aller abhängig Beschäftigten gerät damit in den Geltungsbereich des Betriebsverfassungsgesetzes.

Nur eine kleine Minderheit von Arbeitnehmern (in Betrieben mit weniger als fünf Beschäftigten) ist formell vom Schutz gegen personalpolitische Rotationsverfahren durch gesetzliche und/oder tarifvertragliche Regelungen ausgeschlossen. Die Extensität und Intensität dieses Schutzes ist jedoch vom Grad der Durchsetzung dieser Normen in der Praxis abhängig. Die Aktivitäten einzelner Arbeitnehmer von Belegschaftsgruppen, Belegschaften insgesamt und von Betriebsräten und Gewerkschaften entscheiden darüber, inwieweit normative Barrieren gegen personalpolitische Rotationsverfahren auch tatsächlich wirken.

Verschiedene Untersuchungen zur Durchsetzung normativer Bestimmungen in der betrieblichen Praxis (Falke u.a. 1981; Schultz-Wild 1978) zeigen, daß gesetzliche Regelungen zum Kündigungsschutz sehr weitgehend unterlaufen werden. So belegt etwa die inzwischen veröffentlichte Studie von Falke u.a. (ebd., S. 5), daß nur bei 71 von 10.000 Kündigungsfällen eine Weiterbeschäftigung des Betroffenen nach Abschluß des Rechtsstreits durchgesetzt werden konnte.

Allgemeine Untersuchungen zum Personalabbau und zur Kündigungspraxis sind allerdings für die hier interessierende Thematik nur begrenzt aussagekräftig. Aus drei Gründen war in diesen Zusammenhängen ein besserer Schutz gegen Kündigung gegeben:

- Zum einen handelte es sich bei dem betroffenen Personenkreis vorwiegend um Arbeitskräfte, die qualifizierte Angelernten- bzw. Facharbeiterpositionen in der betrieblichen Arbeitsplatzhierarchie einnahmen. Verschiedene Untersuchungen zeigen (vgl. etwa Schultz-Wild 1978), daß eher niedrigqualifizierte Arbeitskräfte (sog. Randbelegschaften), die über eine schwache Interessenvertretung verfügen, besonders starken Beschäftigungsrisiken ausgesetzt sind.

- Zum anderen gelten dann, wenn offensichtlich Weiterbeschäftigungsmöglichkeiten bestehen (dies eine Voraussetzung für Rotationsverfahren), erweiterte Rechte; die Konfliktbereitschaft von Betroffenen und Interessenvertretungsorganen ist größer; die Normen werden eher in die Praxis umgesetzt.

- Schließlich gelten in der Regel bei Umstellungen erweiterte Schutzbestimmungen (Rationalisierungsschutzabkommen).. Zugleich sind bei diesem Typ technisch-ökonomischen Strukturwandels nicht einzelne Beschäftigte, sondern Gruppen von Arbeitskräften betroffen. Damit verbessern sich die Chancen dafür, daß die erweiterten Schutzbestimmungen auch tatsächlich genutzt werden.

**Im Durchsetzungsgrad der hier diskutierten Schutzbestimmungen unterscheiden sich die von uns untersuchten Betriebe ganz erheblich. Die wohl stärkste Realisierung entsprechender Regelungen findet sich in der mitbestimmten Montanindustrie.**

In diesen Bereich gehören vier der 31 von uns untersuchten Betriebe. Hier und in den anderen der insgesamt elf Betriebe mit 1.000 und mehr Beschäftigten waren Betriebsräte aktiv, die bestehende gesetzliche und tarifvertragliche Regelungen soweit wie möglich ausschöpften und damit personalpolitische Spielräume der Betriebe bei Umstellungen erheblich begrenzten.

Die stark ausgeprägte Zyklizität der Produktion in der Stahlindustrie und die großen Beschäftigungskrisen haben dazu geführt, der Sicherung von Beschäftigungsverhältnissen einen hohen Stellenwert in der Interessenvertretung einzuräumen. Entsprechende gewerkschaftspolitische Zielsetzungen und die dahinterstehende Durchsetzungsbereitschaft haben sich in der Beschäftigungskrise der

letzten Jahre deutlich gezeigt. In Betriebsvereinbarungen und Sozialplänen wurden im Regelfall Bestimmungen zum besonderen Kündigungsschutz älterer Arbeitnehmer, zur Weiterbeschäftigungsverpflichtung (auch bei Umschulungserfordernissen) und zur Personalauswahl vereinbart, die weit über die gesetzlichen und tarifvertraglichen Regelungen hinausgehen[1].

Dort, wo betriebsbedingte Entlassungen durchgeführt wurden, dominierten soziale Kriterien die Personalauswahl. Im Regelfall war jedoch die arbeitgeberseitige Kündigung grundsätzlich ausgeschlossen. Die betriebsverfassungsrechtliche Verpflichtung des Betriebes zur Weiterbeschäftigung freigesetzter Arbeitskräfte bei anderweitigen Beschäftigungsmöglichkeiten wurde ausgeweitet. Im Regelfall konnten zusätzliche und weitergehende Umschulungsverpflichtungen in Betriebsvereinbarungen festgehalten werden. Alle diese Regelungen schlossen direkte personalpolitische Rotationsverfahren aus.

In den von uns untersuchten Großbetrieben außerhalb der Montanindustrie fanden sich im Regelfall weniger starke Regelungen der Beschäftigungssicherung. Einschränkungen personalpolitischer Rotationsverfahren ergaben sich hier im wesentlichen aus den gesetzlichen und tarifvertraglichen Bestimmungen allein. In allen diesen Betrieben bestanden Betriebsräte. Weiterbeschäftigungsverpflichtungen bei Freisetzungen bildeten einen beständigen Konfliktstoff: Ein Großteil der Arbeitszeit von Betriebsräten war oft dadurch blockiert, daß sie anderweitige Beschäftigungsmöglichkeiten ausfindig machten. In solchen Betrieben wurden die bestehenden gesetzlichen und tarifvertraglichen Regelungen weitgehend ausgeschöpft. Es bestanden kaum Spielräume für personalpolitische Rotationsverfahren.

Ein Betrieb mit über 5.000 Beschäftigten stellte vorwiegend Büromaschinen her. In den letzten Jahren wurde auf ein neues Produktionsprogramm umgestellt. Ein erheblicher Teil der Beschäftigten war von der Umstellung direkt und indirekt betroffen. Insgesamt

1) Zugleich wurden jedoch Instrumente des Personalabbaus wie Aufhebungsverträge im allgemeinen und Vorzeitpensionierungen im besonderen entwickelt, die es erlaubten, diese Schutzregelungen partiell zu umgehen (vgl. Schultz-Wild 1978).

gesehen mußte der Betrieb schrumpfen. Die Betriebsräte des Unternehmens waren an den Umstellungsmaßnahmen aktiv beteiligt. Bereits vor der Inanspruchnahme des Sonderprogramms durch den Betrieb wurden die bestehenden gesetzlichen und tarifvertraglichen Regelungen extensiv genutzt, um freigesetzten Arbeitskräften andere Arbeitsplätze im selben Unternehmen anzubieten.

Bei kleineren und mittelgroßen Betrieben in ländlichen Regionen zeigte sich häufig ein völlig anderes Bild, selbst dann, wenn (wie in 14 der 20 von uns untersuchten Unternehmen dieser Größenordnung) ein Betriebsrat bestand. In den seltensten Fällen konnten die Belegschaften auf eine Tradition von Arbeitskämpfen zurückblicken. Häufig befanden sich die Betriebe in erheblichen wirtschaftlichen Schwierigkeiten, so daß eine aktive Interessenvertretung schon von daher auf enge Grenzen stieß. Die Möglichkeit zum Austragen von Konflikten war auch deshalb beschränkt, weil in vielen Fällen die ländlichen Arbeitsmärkte keine alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten boten, so daß Arbeitskräfte stark an einen Betrieb gebunden blieben.

Diese und andere Zusammenhänge führten dazu, daß die einzelnen Beschäftigten, die Belegschaften insgesamt und ihre Interessenvertretungsorgane häufig die vorhandenen gesetzlichen und tarifvertraglichen Rechte nicht ausschöpften. Zwar gehörte auch hier die Beschäftigungssicherung zu den primären Zielen der betrieblichen und überbetrieblichen Interessenvertretung; die Möglichkeiten, solche Ziele durchzusetzen, waren jedoch beschränkt. Sobald nicht Facharbeiter mit ihrer starken gewerkschaftlichen Interessenvertretungspolitik die Beschäftigtenstruktur bestimmten, bestanden wesentlich größere Spielräume, personalpolitische Rotationsverfahren bei betrieblichen Umstellungen durchzuführen, als etwa in der Stahlindustrie.

Ein Zweigbetrieb eines großen Unternehmens des Bekleidungsgewerbes bewegte sich schon seit Jahren hart an der Grenze der Rentabilität. Es war geplant, im Rahmen des bestehenden Fertigungssystems kleinere Umstellungen vorzunehmen, die zur Freisetzung von einer Reihe von Arbeitskräften geführt hätten. Zwar gab es Möglichkeiten, diese Arbeitskräfte auf anderen Arbeitsplätzen desselben Betriebes unterzubringen, es wären jedoch langfristige Maßnahmen der Anlernqualifizierung erforderlich gewesen. Zugleich gab es genügend einschlägig qualifizierte Kräfte (mehrere Konkurse von Firmen des Bekleidungsgewerbes auf dem regionalen Arbeits-

markt), die neu hätten eingestellt werden können. Der Betriebsrat vermutete, daß unter diesen Voraussetzungen Entlassungen hätten akzeptiert werden müssen. Harte tarifvertragliche Regelungen oder Betriebsvereinbarungen zur Weiterbeschäftigungsverpflichtung des Unternehmens bei Freisetzungen gab es nicht. Offensichtlich ging der Betriebsrat davon aus, daß entweder die gesetzlichen Regelungen bei der zur Diskussion stehenden Umstellung nicht greifen würden, oder aber, daß die wirtschaftliche Situation des Unternehmens eine Ausschöpfung der gesetzlichen Möglichkeiten nicht zuließ.

Das Gefälle zu kampfstarken Unternehmen der Montanindustrie wird noch größer und deutlicher, wenn man die sechs von uns erfaßten Betriebe ohne einen gewählten Betriebsrat untersucht. Normative Schranken gegen personalpolitische Rotationsverfahren ergaben sich hier - sofern keine tarifvertraglichen Bestimmungen vorlagen - vor allem aus den Regelungen des Kündigungsschutzgesetzes. Sie kamen aber nur dann gegen Unterlaufungsstrategien des Managements zur Geltung, wenn gekündigte Arbeitnehmer auf Eigeninitiative hin gegen die Kündigung Klage erhoben. Dies aber war - gerade in Betrieben und Regionen ohne gewerkschaftliche Tradition - nur bei einem geringen Prozentsatz aller Kündigungen der Fall (vgl. Falke u.a. 1981, S. 2).

In einem Betonwerk mit ca. 120 Beschäftigten wurden Produkte für den Tiefbau hergestellt. Der regionale Arbeitsmarkt war weitgehend "leergefegt". Zum einen gab es starke Konkurrenz durch ortsansässige Firmen, zum anderen ragte das Einzugsgebiet einer Großstadt mit starken Industrieansiedlungen bis in den regionalen Arbeitsmarkt hinein. Das Betonwerk mußte jeden Interessenten einstellen, um die Produktion aufrechterhalten zu können. Dementsprechend hoch war die Fluktuation. Auf 100 gewerbliche Arbeitskräfte mußten pro Jahr 50 Neueinstellungen vorgenommen werden. Ein Großteil dieser Fluktuation ging auf arbeitgeberseitige personen- und verhaltensbedingte Kündigungen zurück. Der zuständige Betriebsleiter stimmte nicht mit der häufig verbreiteten Auffassung überein, daß heutzutage ordentlich nicht mehr gekündigt werden könne. Seine Erfahrung zeige, daß er erhebliche Spielräume habe und daß das Kündigungsschutzgesetz ihn nicht entscheidend daran hindere, unzuverlässige, leistungsschwache und unzulänglich qualifizierte Arbeitskräfte zu entlassen. Im Betrieb bestand kein Betriebsrat.

Zu unterscheiden von solchen Betrieben waren Klein- und Mittelbetriebe, in denen überwiegend Fachkräfte beschäftigt werden. Dies waren etwa Druckereibetriebe und Betriebe des Maschinenbaus. Hier fand sich häufig eine lange Tradition aktiver Politik von Beleg-

schaften und Interessenvertretungsorganen zur Sicherung von Beschäftigungsverhältnissen. In solchen Betrieben wurden die bestehenden gesetzlichen und tarifvertraglichen Bestimmungen im Regelfall in der Praxis durchgesetzt und zum Teil durch weitergehende betriebliche Vereinbarungen ergänzt. Der Spielraum für direkte personalpolitische Rotationsverfahren bei Umstellungen war erheblich eingeschränkt.

Ein kleiner Druckereibetrieb mit ca. 30 Beschäftigten konnte die notwendigen Fachkräfte praktisch nur noch durch Abwerbung aus anderen Firmen bekommen. Der Lohnanreizmechanismus funktionierte voll: Qualifizierte Fachkräfte konnten nur über hohe Löhne an den Betrieb gebunden werden. Diese Arbeitsmarktsituation schlug sich unmittelbar in dem Verhalten der Arbeitskräfte gegenüber der Geschäftsleitung nieder; Spielräume für das Unterlaufen gesetzlicher oder tarifvertraglicher Regelungen bestanden kaum oder gar nicht.

Das Gesamtbild der Untersuchungsbetriebe und der untersuchten Maßnahmen wurde eindeutig von normativen und faktischen Barrieren gegen personalpolitische Rotationsverfahren beherrscht. Auch in Betrieben mit gewerkschaftspolitisch schwachen Betriebsräten und ohne Betriebsrat waren die vorhandenen normativen Restriktionen nicht ohne Bedeutung. Zugleich zeichneten sich diese Betriebe im Regelfall durch eine geringe Zahl von Beschäftigten aus.

Mehr als 90 % der Beschäftigten in den Untersuchungsbetrieben war dem Bereich zuzurechnen, in dem die vorhandenen gesetzlichen und tarifvertraglichen Regelungen weitgehend ausgeschöpft wurden. Diese Verteilung dürfte sich auch bei der Gesamtzahl aller geförderten Betriebe annähernd wiederholen. Zu vermuten ist allerdings, daß der Anteil an Betrieben mit einem relativ schwachen Durchsetzungsgrad der normativen Barrieren gegen personalpolitische Rotationsverfahren stärker ausfällt, als dies bei unseren Untersuchungsbetrieben der Fall war.

Gemessen an der Gesamtzahl aller geförderten Betriebe war der Anteil von Unternehmen der Montanindustrie relativ klein. Gemessen an der Anzahl aller Beschäftigten in geförderten Betrieben machte diese Industrie allerdings einen erheblichen Prozentsatz aus. Fast alle großen Bergbau- und Stahlunternehmen, die in den geförderten Arbeitsamtsbezirken operieren, haben sich am Programm beteiligt.

Circa 10 % der Betriebe beschäftigten jeweils 1.000 und mehr Arbeitnehmer (Infratest 1980, Bd. 2, S. 3). In diesen Betrieben konnte man im Regelfall erwarten, daß normative Barrieren gegen personalpolitische Rotationsverfahren weitgehend durch die Betriebsräte und Beschäftigten ausgeschöpft wurden. Aus diesen 10 % der geförderten Betriebe kamen insgesamt 11.628 Teilnehmer an Qualifizierungsmaßnahmen - das sind 55 %. Auch der Anteil der in solchen Betrieben Beschäftigten an der Gesamtzahl von Beschäftigten in Betrieben mit geförderten Qualifizierungsmaßnahmen war erheblich: er lag bei 83 %. Maßnahmebetriebe mit unter 1.000 Arbeitnehmern beschäftigten nur etwa 17 % aller in geförderten Betrieben Beschäftigten (Infratest 1980, Bd. 4, S. 13).

In ca. 39 % aller in der Betriebserhebung erfaßten Betriebe galt Einzelfertigung als ein betriebstypisches Fertigungsverfahren. Nimmt man - natürlich mit erheblichen Einschränkungen - die Einzelfertigung als Indikator für einen hohen Facharbeiteranteil, so zeigt sich, daß relativ viele Maßnahmebetriebe facharbeiterintensiv produzierten und somit Bestandteil fachlicher Teilarbeitsmärkte waren. In solchen Betrieben war im Regelfall eine aktive Interessenvertretung in der Tradition fachlich-orientierter Gewerkschaftspolitik zu erwarten. Da bei der Frage nach betriebstypischen Fertigungsverfahren Mehrfachnennungen möglich waren, wird der Prozentsatz an Betrieben mit Einzelfertigung als dominierendem Fertigungsverfahren erheblich unter den benannten 39 % liegen. Gleichwohl dürfte bei einer relevanten Minderheit von Betrieben im Zusammenhang mit facharbeiterintensiven Produktionsprozessen eine Politik der aktiven Interessenvertretung durch Belegschaften und Interessenvertretungsorgane zu erwarten sein.

Nimmt man die Betriebsgröße als groben Indikator für die Stärke der Durchsetzung normativer Barrieren gegen personalpolitische Rotationsverfahren, so zeigt sich, daß 16 % aller Betriebe mit geförderten Qualifizierungsmaßnahmen weniger als zehn Arbeitnehmer und 45 % aller geförderten Betriebe zehn bis unter 100 Arbeitnehmer beschäftigten (Infratest 1980, Bd. 4, S. 13). Ein Großteil dieser Betriebe dürfte entweder weniger als fünf Beschäftigte gehabt haben und damit nicht in den Geltungsbereich des Kündigungsschutzgesetzes fallen, oder keinen bzw. nur einen schwachen Betriebsrat, der aufgrund der strukturellen Rahmenbedingungen nur eine eher passive Politik der Interessenvertretung betrieb.

Betrachtet man die <u>Gesamtzahl der Betriebe in den geförderten Programmregionen</u>, so erhöht sich der Anteil an Betrieben mit relativ schwachem Durchsetzungsgrad der hier relevanten Normen. Der Anteil von Betrieben der Betriebsgrößenklasse mit unter 100 Beschäftigten an den Beschäftigten der geförderten Betriebe insgesamt betrug 3 %, der Anteil dieser Betriebsgrößenklasse an der Erwerbsbevölkerung in der Programmregion dagegen 41 % (Infratest 1980, Bd. 4, S. 13).

In einer Minderheit unserer 31 Untersuchungsbetriebe mit einer Minderheit der Beschäftigten, wie auch in einer größeren Gruppe der geförderten Betriebe insgesamt, die allerdings auch eine Minderheit der Arbeitskräfte beschäftigte, konnten die normativen Barrieren gegen personalpolitische Rotationsverfahren nur unzulänglich genutzt werden. Diese Gruppe von Betrieben und Beschäftigten ist wesentlich größer, wenn man die gesamte Erwerbsbevölkerung in den Programmregionen oder in der Bundesrepublik insgesamt betrachtet.

Für die Mehrheit der Beschäftigten gilt, daß gesetzliche und tarifvertragliche Bestimmungen vom einzelnen Arbeitnehmer, von Belegschaften insgesamt und von den betrieblichen und überbetrieblichen Interessenvertretungsorganen in die Praxis umgesetzt wurden. Die normativen Barrieren gegen personalpolitische Rotationsverfahren konnten nur mit hohen Konfliktkosten (Auseinandersetzungen über Arbeitsgerichte usw.) durchbrochen werden.

## Qualifikationspolitik

In der vorstehend "konfliktpolitisch" genannten Dimension treten dem Einzelbetrieb kollektivrechtliche Regelungen und die Politik der Interessenvertretungsorgane gleichsam von außen entgegen. In der qualifikationspolitischen und sozialpolitischen Dimension dagegen lassen sich genuin betriebliche Interessen an internen Lösungen von Anpassungs- und Freisetzungsproblemen identifizieren.

Qualifikationspolitisch sind im Regelfall langjährige Belegschaftsangehörige extern rekrutierten Kräften auch dann überlegen, wenn durch Umstellungsprozesse unmittelbar arbeitsplatzbezogene Kenntnisse entwertet werden:

- Hauptgrund dafür sind die nur über eine längere Betriebszugehörigkeitsdauer zu erwerbenden betriebsspezifischen Qualifikationen. Dieser Begriff beschreibt Kenntnisse, Fertigkeiten und Verhaltensweisen, die vor allem in betrieblichen Arbeitsbiogra-

phien zu erwerben sind und im Regelfall nicht auf dem externen Arbeitsmarkt eingekauft werden können.

- Auch nicht betriebsspezifische, aber aus anderen Gründen knappe Qualifikationen sind ein weiterer wichtiger Grund dafür, daß Betriebe in der Regel starkes Interesse daran haben, die qualifikatorischen Ressourcen freigesetzter Belegschaftsangehöriger weiter zu nutzen. Dabei geht es um fachliche Spezialqualifikationen; diese können zum Teil ebenfalls auf langjährige betriebliche Bildungsprozesse zurückgehen, ohne jedoch ausschließlich auf die Bedürfnisse eines einzigen Betriebes zugeschnitten zu sein. Auch bei solchen allgemeinen Qualifikationen ergeben sich häufig erhebliche Rekrutierungsprobleme.

Je nach betrieblicher Problemlage kommen dabei verschiedene Qualifikationsmomente unterschiedlich zum Zug. Die Anforderungen an Arbeitskräfte lassen sich - analytisch - in unmittelbar tätigkeitsbezogene und tätigkeitsübergreifende Momente trennen. Einerseits handelt es sich um fachliche Kenntnisse und Fertigkeiten, die stark auf die technischen Erfordernisse eines bestimmten Arbeitsprozesses ausgerichtet sind. Davon lassen sich andererseits allgemeinere fachlich-kognitive Qualifikationen (wie technische Intelligenz, Perfektionsgrad, technische Sensibilität, Kenntnisse über Methoden der Arbeitsbeschleunigung und Arbeitserleichterung), aber auch grundlegende betriebsbezogene Kenntnisse (etwa des allgemeinen Produktionsablaufs, einer Vielzahl von im Betrieb eingesetzten Anlagen, der topographischen Struktur des Werkes, der Magazine oder allgemeiner Störungssituationen) ebenso abheben wie bestimmte Verhaltensweisen (insbesondere Verbindlichkeit in der Arbeitsausführung, Pünktlichkeit, Verantwortungsbewußtsein, Kooperation mit Kollegen und die Einordnung in die betriebliche Herrschaftsstruktur).

Derartige Qualifikationsmomente sind sicherlich bei Belegschaftsangehörigen je nach dem Standort in der betrieblichen Arbeitsplatzhierarchie, nach Alter, aber auch nach individuellen Dispositionen unterschiedlich stark ausgeprägt. Entscheidend ist an dieser Stelle nur, daß langjährige Belegschaftsangehörige in der

Regel über tätigkeitsbezogene und tätigkeitsübergreifende Qualifikationen verfügen, die in der Masse der Fälle nicht auf dem externen Arbeitsmarkt eingekauft werden können.

Wenn nun betriebliche Umstellungen dazu führen, daß Qualifikationen unzulänglich oder entwertet werden und gleichzeitig ein Neuqualifizierungsbedarf anfällt, können die Qualifikationsreservoire der Freigesetzten auf unterschiedliche Weise genutzt werden.

- Haben Arbeitskräfte im Rahmen betrieblicher Arbeitsbiographien Kenntnisse über mehrere einzelne Arbeitsplätze oder - eventuell - ganze Arbeitsplatzketten erworben, so lassen sich im Falle der Freisetzung ihre arbeitsplatzspezifischen Kenntnisse und Fertigkeiten auf zweierlei Weise im Betrieb weiterverwerten. Zum einen besteht eine gewisse Wahrscheinlichkeit, daß eine Stelle oder mehrere Arbeitsplätze zu besetzen sind, für die die freigesetzte Arbeitskraft spezifische Befähigungen aufweist. Zum anderen sind Mehrfachqualifikationen freigesetzter Arbeitskräfte als permanente Qualifikationsreserve bedeutsam: Sie können dazu dienen, Anforderungen an die Flexibilität im Personaleinsatz (personenbedingte und produktionsbedingte Schwankungen im Personalbedarf) durch kurzfristige Verleihungen und Umsetzungen nachzukommen.

- Allgemeinere fachliche Qualifikationen wie technische Intelligenz, technische Sensibilität usw. auf der einen Seite und betriebsbezogene Kenntnisse des spezifischen Produktionsablaufs, der topographischen Struktur des Betriebes usw. auf der anderen Seite, lassen sich bei Umstellungen nutzen, sofern die neu zu besetzenden Arbeitsplätze sich von den weggefallenen kategorial nicht total unterscheiden, an völlig neuen Standorten angesiedelt sind o.ä.m.

- Motivationale und normative Qualifikationsanteile schließlich haben generell hohe Bedeutung insbesondere für verantwortungsvolle Tätigkeiten, bei denen Fehlleistungen zu hohen Folgekosten führen.

In unseren empirischen Untersuchungen wurden wir mit einer Vielzahl von Aussagen betrieblicher Vorgesetzter konfrontiert, die die Bedeutung betriebsspezifischer oder aus anderen Gründen knapper Qualifikationen mit ihren verschiedenen Anteilen belegen. Die bei betrieblichen Umstellungen einsetzenden Selektionsprozesse zur Besetzung vakanter Arbeitsplätze richten sich auf die oben benannten Qualifikationsanteile. Dabei sind in erster Linie direkt tätigkeitsbezogene Befähigungen freigesetzter Beschäftigter von Bedeutung.

Ein Angestellter eines Stahlunternehmens hatte als Leiter der Abteilung "Freigabe und Produktionsprüfung" in der Produktion gearbeitet. Er wurde im Zuge großer Umsetzungsaktionen aus der Produktion herausgenommen und in die "Zentrale Auftragsdatenklärung" versetzt. Aufgabe dieser Abteilung war es, hereinkommende Aufträge so zu verschlüsseln, daß sie in den Computer für die Produktionssteuerung eingegeben werden konnten. Zugleich erfolgte eine gewisse Prüfung der Aufträge im Hinblick auf ihre Konsistenz mit den Kundenwünschen. Der Angestellte mußte für seine neue Position Erhebliches dazulernen. Zugleich verfügte er jedoch über in der Qualitätskontrolle des stillgelegten Werksbereiches erworbene spezifische Kenntnisse über Stähle und deren Qualität. Diese Vorerfahrungen bildeten einen ganz wesentlichen Grundstock für den Einarbeitungsprozeß auf dem neuen Arbeitsplatz.

Unmittelbar tätigkeitsbezogene Befähigungen sind auch dann wichtig für die Betriebe, wenn sie nicht direkt für einen spezifischen Arbeitsplatz nutzbar sind, aber ein Qualifikationsreservoir bilden, auf das bei Bedarf zurückgegriffen werden kann.

Ein kleineres Unternehmen mit weniger als 100 Beschäftigten stellte industrie-elektronische Erzeugnisse wie Sensoren, Triebraum-Überwachungsgeräte, elektronische Bauteile usw. her. Ein großer Auftrag für eine neue Technologie machte Qualifizierungsanstrengungen des Betriebes unabdingbar. Bereits beschäftigte Mitarbeiter wurden für die neuen Aufgaben geschult. Durch die neuen Tätigkeiten wurden jedoch alte Qualifikationen nur begrenzt entwertet. Der Betrieb produzierte bei einer großen Typenvielfalt (ca. 100 Einzeltypen) nur kleine Stückzahlen. Dies brachte es mit sich, daß jeder Mitarbeiter die Anforderungen von fünf bis sechs Arbeitsplätzen problemlos bewältigen können mußte. Die bisher erworbenen Qualifikationsreserven für eine Reihe spezifischer Anforderungen auf spezifischen Arbeitsplätzen blieben auch dann nutzbar, wenn die Arbeitskräfte zeitweilig vorwiegend für die neue Technik eingesetzt wurden.

Ein kleiner Druckereibetrieb mit unter 50 Beschäftigten konnte sich gegen die starke Konkurrenz nur über eine große Vielseitigkeit im Produktangebot und in den Produktionsverfahren durchsetzen. Fotosatz und Offsetdruck wurden im Rahmen der letzten Jahre neu in den Betrieb eingeführt. Zur Einarbeitung von Beschäftigten waren erhebliche Qualifizierungsaufwendungen erforderlich. Bei der Vielfalt der Produkte und Verfahren und der geringen Betriebsgröße mußten alle Arbeitskräfte mehrere Aufgaben beherrschen und dazu in der Lage sein, zwischen verschiedenen Arbeitsplätzen hin- und herzuspringen. Die in längerer Betriebszugehörigkeit erworbenen Qualifikationen für verschiedene Arbeitsplätze und Druckaufgaben waren auch und gerade dann für die Aufrechterhaltung des Betriebsablaufes unabdingbar, wenn einzelne Beschäftigte vorübergehend für die neuen Verfahren eingesetzt wurden.

**Auch dann, wenn unmittelbar tätigkeitsbezogene Kenntnisse und Fähigkeiten durch Umstellungen entwertet werden, bleiben im Regelfall für den Betrieb wertvolle generelle Qualifikationen bestehen, die auf dem Arbeitsmarkt nicht eingekauft werden können (allgemeines Grundwissen, technische Sensibilität, Kenntnisse der Betriebsorganisation, des Produktionsablaufs, von Störungssituationen etc.). Qualifikationen dieses Typs sind bei Facharbeitertätigkeiten von großer Bedeutung. Fachkräfte verfügen über breite Grundqualifikationen, die für eine große Zahl verschiedener spezifischer Tätigkeiten genutzt werden können.**

Ein Betrieb mit etwas weniger als 1.500 Beschäftigten stellte Holz- und Betonmasten, Großrohre und andere Produkte her. Im Holzbetrieb wurden lange Zeit u.a. Materialien für den Eisenbahnbau hergestellt. Der Absatzmarkt in diesem Bereich war stark rückläufig (zunehmende Umstellung auf Betonprodukte). Der Betrieb stellte sich daher auf die Herstellung von Holzprodukten für Freizeit und Garten um. Die aufgrund der Einschränkung des alten Produktionsprogrammes freigesetzten Zimmerleute wurden bei der Herstellung der neuen Produktpalette eingesetzt. Zwar waren ihre auf den bisherigen Produktionsprozeß bezogenen spezifisch-fachlichen Kenntnisse entwertet worden, ein breiter Grundstock an Kenntnissen über Holzverarbeitung ermöglichte es allerdings, daß in relativ kurzer Zeit die neue Fertigung lief. Die Umqualifizierung bestand im wesentlichen darin, den freigesetzten Arbeitskräften die wichtigsten Kenntnisse über die Funktionsweise der im neuen Produktionsprogramm eingesetzten Maschinen zu vermitteln.

Ein Betrieb des Stahl- und Leichtmetallbaus mit über 300 Beschäftigten führte die Installation von Heizungs-, Lüftungs- und Sanitäranlagen selber durch. Im Zusammenhang mit der immer größeren Nachfrage nach energiesparender Technik wurden auch neue Wärmeaggregate installiert. Deren Montage erforderte gegenüber den bisherigen Montagetätigkeiten andersartige, neue und zusätzliche

Qualifikationen. Auch hier fand für die eingesetzten Monteure eine Entwertung ihrer bisherigen unmittelbar tätigkeitsbezogenen Befähigungen statt, gleichzeitig verfügten sie jedoch durch ihre Ausbildung und ihre bisherige Montagetätigkeit über Grundqualifikationen, die bei der neuen Tätigkeit in erheblichem Umfang genutzt werden konnten.

Schließlich waren motivationale oder normative Qualifikationen, die auf langjährige betriebliche Sozialisationsprozesse zurückgehen, von großer Relevanz. Viele Vorgesetzte betrachten das Arbeitsverhalten als das entscheidende Bewertungskriterium für eine Arbeitskraft. Belegschaftsangehörige mit guten Bewertungen durch Vorgesetzte werden daher häufig auch dann extern rekrutierten Beschäftigten vorgezogen, wenn im Zuge von Umstellungen bisherige Qualifikationen entwertet wurden.

Im Zuge von Umstellungsaktionen eines Stahlwerks wurde ein Belegschaftsangehöriger, der bisher als Kranfahrer tätig war, in eine Abteilung der Energiebetriebe aufgenommen. Entscheidend dafür war, daß der Beschäftigte bereits im Rahmen seiner Kranfahrertätigkeit eine Funktion ausgeübt hatte, die hohe Anforderungen an motivationale Qualifikationsanteile (Aufmerksamkeit, Zuverlässigkeit, Verantwortungsbewußtsein usw.) stellte. Die Vorgesetzten hatten sich bei den früheren Vorgesetzten und bei der Lohnbuchhaltung genaue Informationen über den Betroffenen verschafft. Betriebsleitung und Meister dieser Abteilung zogen generell Unternehmensangehörige neu eingestellten Beschäftigten vor, da sie zum einen bereits über Kenntnisse der Produktionsanlagen verfügten, die von den Energiebetrieben zu versorgen waren, zum anderen aufgrund langjähriger betrieblicher Sozialisationsprozesse im allgemeinen zuverlässiger als externe Arbeitskräfte waren.

Die oben angeführten Argumente und Beispiele belegen, daß auch dann, wenn arbeitsplatzspezifische Qualifikationen entwertet wurden, die betroffenen Arbeitskräfte andere Fähigkeiten und Kenntnisse besaßen, an deren Nutzung der Betrieb im Regelfall ein hohes Interesse hatte. Die entsprechenden Qualifikationen gingen zum Teil auf spezifische betriebliche Bedingungen zurück oder waren aus anderen Gründen knapp und konnten daher in der Regel auch bei günstiger Arbeitsmarktlage nicht extern eingekauft werden.

Betriebliche Sozialpolitik

Auch Erfordernisse betrieblicher Sozialpolitik wirkten im Regelfall personalpolitischen Rotationsverfahren bei betrieblichen Umstellungen entgegen. Zentrale Instrumente betrieblicher Sozialpolitik sind Sozialleistungen (häufig an die Dauer der Betriebszugehörigkeit gebunden) und das Angebot langfristiger Beschäftigungsperspektiven mit der Möglichkeit des individuellen Aufstiegs und mit Sicherungen bei altersbedingter Leistungsminderung. Zweck betrieblicher Sozialpolitik ist der Aufbau und die Aufrechterhaltung einer starken Position auf dem Arbeitsmarkt (Arbeitsmarktimage) zur Rekrutierung leistungsfähiger und qualifizierter Arbeitskräfte, die Betriebsbindung von langjährig qualifizierten und kaum kurzfristig ersetzbaren Belegschaftsmitgliedern sowie die Aufrechterhaltung einer hohen Leistungsbereitschaft der Beschäftigten.

Direkte Rotationsverfahren widersprechen den Erwartungen an langfristige und von kurzfristigen Turbulenzen unabhängige Beschäftigungsperspektiven. Wenn sich bei Beschäftigten stabile Orientierungen auf langfristige Beschäftigungsperspektiven herausgebildet haben, könnten entsprechende Personalpolitiken die Rekrutierungsprobleme der jeweils betroffenen Betriebe verschärfen, zur Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte führen und verringerte Leistungsbereitschaft der Beschäftigten nach sich ziehen.

Die benannten Erfordernisse betrieblicher Sozialpolitik trugen zur Dominanz interner Lösungen bei Umstellungen bei. Auch dann, wenn in Rationalisierungsprozessen alte Qualifikationen entwertet wurden, blieben in der Regel über längere Betriebszugehörigkeit erworbene Beschäftigungsansprüche bestehen. Derartige betriebliche Politiken und die entsprechenden Belegschaftsorientierungen waren in Prozeßindustrien (z.B. Stahl, Chemie, Papier) besonders ausgeprägt.

In Stahlunternehmen ist vor allem in den Produktionsbetrieben der Eisen- und Stahlerzeugung, aber auch in anderen Werksbereichen, Aufstiegmobilität relativ strikt an die Dauer der Betriebszugehörigkeit gebunden. Die Beschäftigten - hier wiederum insbesondere

die an Hochöfen und Konvertern - haben im Regelfall langfristige "Karrierepläne" entwickelt, die ihrerseits auf informellen Senioritätsregeln für die Arbeitsplatzallokation basieren. Diese informellen Senioritätsregeln sind heute immer noch so stark in der betrieblichen Praxis verankert, daß bei sonst gleichen Voraussetzungen einige Wochen Unterschied in der Dauer der Betriebszugehörigkeit zur Diskriminierung von Arbeitskräften bei Beförderungen oder Herabgruppierungen führen können.[1)]

Befragungen von Arbeitskräften im Leitstand eines Hochofenbetriebes wiesen darauf hin, daß nach wie vor Senioritätsregeln relativ strikt die Arbeitskräfteallokation bestimmen. Ein Mann im Leitstand hatte insgesamt 14 Jahre gebraucht, um sich zu dieser Position heraufzudienen. Durch die Stillegung einzelner Hochöfen schrumpfte die Zahl der Beschäftigten in diesen Betriebsbereichen drastisch. Unser Gesprächspartner wurde nach sehr strikt ausgelegten Senioritätsregeln (es ging manchmal um einige Wochen) immer wieder auf niedrigqualifizierte Tätigkeiten im Hochofenbereich (z.B. Schlackefahren) zurückgestuft, obwohl er bereits eine Hüttenfacharbeiter-Ausbildung durchlaufen hatte.

Solche betrieblichen Politiken und Belegschaftserwartungen fanden sich mehr oder weniger stark ausgeprägt in allen Branchen und Betriebsgrößenklassen.

Ein Betrieb mit ca. 300 Beschäftigten produzierte und montierte Apparate und Behälter, Rohrleitungen, Kalköfen und Maschinen. Der Betrieb konkurrierte mit anderen, größeren, kapitalstärkeren Firmen auf dem regionalen Arbeitsmarkt. Es bestand ein massiver Facharbeitermangel. Qualifizierte Kräfte konnten kaum auf dem Arbeitsmarkt rekrutiert werden, ausgebildete Arbeitskräfte verließen den Betrieb. Zugleich stiegen die Anforderungen an Qualität und Sicherheit der Produkte. Das Unternehmen existierte schon länger als 20 Jahre. Die einzige Chance, sich über Wasser zu halten, bestand darin, neben guten Löhnen und Sozialleistungen langfristige Beschäftigungsverhältnisse zu garantieren. Nur über diesen Zusammenhang war der Betrieb auf dem regionalen Arbeitsmarkt mit den dort ansässigen größeren Firmen konkurrenzfähig.

---

1) Wie stark solche betrieblichen Praktiken sind, zeigt sich auch daran, daß die Einführung des Hüttenfacharbeiters als Produktionsberuf auf erheblichen Widerstand von Belegschaften gestoßen ist. Der Widerstand entzündete sich daran, daß einzelne Arbeitskräfte aufgrund einer Ausbildung anderen Arbeitskräften gegenüber privilegiert und damit Senioritätsregeln außer Kraft gesetzt wurden. Die Konflikte bei der Einführung des neuen Berufes führten zu erheblichen Verzögerungen und in einigen Fällen zur Einstellung der Jugendlichenausbildung. Derartige Phänomene konnten von uns in den untersuchten Stahlunternehmen beobachtet werden. Sie wurden in den letzten Jahren im Rahmen einer Studie zur Ablösung von Anlernung durch Ausbildung in Großbetrieben von Stahl und Chemie von Drexel und Nuber systematisch untersucht (Drexel 1980a, S. 259 f.; Drexel 1980b; Drexel, Nuber 1979; Drexel 1982).

Auch in von uns untersuchten Firmen der Elektro- und Elektronikindustrie, des Maschinenbaus, des Stahl- und Leichtmetallbaus und des Druckereigewerbes fanden sich informelle Senioritätsnormen, die die Arbeitskräfteallokation an die Dauer der Betriebszugehörigkeit binden.

Die oben angeführten Argumente und Beispiele belegen, daß personalpolitische Rotationsverfahren bei Umstellungen den Erwartungen von Beschäftigten an langfristige Beschäftigungsperspektiven widersprechen. Werden solche Erwartungen frustriert, dürften sich in der Regel Rekrutierungs-, Fluktuations- und Leistungsprobleme verschärfen. Für die Masse der Betriebe und Beschäftigten gilt, daß in der Dimension sozialpolitischer Interessen im Regelfall ein Druck auf interne Lösungen von Anpassungsproblemen besteht.

c) Problemlagen auf dem Arbeitsmarkt

Der vorangegangene Abschnitt konnte in konfliktpolitischer, qualifikationspolitischer und sozialpolitischer Hinsicht betriebliche Interessen an einer Weiterbeschäftigung von Belegschaftsangehörigen auch bei umstellungsbedingt entwerteten oder unzulänglich gewordenen Qualifikationen nachweisen. Diese Interessenstrukturen bestanden unabhängig von kurz- und mittelfristig schwankenden Arbeitsmarktlagen.

Direkte Rotationsverfahren bei Umstellungen waren aber auch aufgrund der Arbeitsmarktsituation der letzten Jahre erheblich eingeschränkt. Die Entlassung von im Rahmen betrieblicher Umstellungen freigesetzter Beschäftigter und die Neueinstellung externer Arbeitskräfte war nur dann sinnvoll, wenn letztere den ersteren gegenüber im Hinblick auf die qualifikatorischen Potentiale überlegen waren: Die neu zu rekrutierenden Kräfte mußten spezifische und oft "moderne" Qualifikationsanforderungen nach der Umstellung bewältigen können. Trotz der bereits 1979 hohen Arbeitslosigkeit in den Programmregionen konnten solche Qualifikationen in der Regel nicht auf dem externen Markt eingekauft werden.

Unsere Erhebungen wurden in den Jahren 1979/80/81 durchgeführt. Seit diesem Zeitraum hat die Arbeitslosigkeit massiv zugenommen, auch der Anteil arbeitsloser Fachkräfte ist gestiegen. Gleichwohl vermuten wir, daß die Beschaffung spezifisch qualifizierter Arbeitskräfte nach wie vor in manchen Fachrichtungen und Bereichen Schwierigkeiten bereitet.

Im Zeitraum unserer Untersuchungen wurden Nachfrage- und Angebotsbedingungen der von uns besuchten Maßnahmebetriebe von Betriebsleitungen und Arbeitsamtsexperten unabhängig von Regionen, Betriebsgröße, Branche usw. erstaunlich einheitlich eingeschätzt. Danach setzte sich das Angebot an Arbeitskräften auf dem Arbeitsmarkt im wesentlichen aus drei Gruppen zusammen:

- Die erste Gruppe galt als der "Bodensatz des Arbeitsmarktes". Die Arbeitskräfte waren psychisch und/oder physisch leistungsgemindert und galten als nicht qualifizierbar. Zu dieser Gruppe gehörten Arbeitskräfte mit den Merkmalen "hohes" Alter, physische Leistungsminderung, häufiger Betriebswechsel, wiederholte Arbeitslosigkeit usw.

- Die zweite Gruppe setzte sich aus den Arbeitskräften zusammen, die über nicht nachgefragte Spezialqualifikationen verfügten und die nicht ohne weiteres dazu bereit waren, von in früheren Beschäftigungsverhältnissen erworbenen Anspruchniveaus abzugehen. Zu dieser Gruppe gehörten einmal Arbeitskräfte mit stark betriebsspezifischen Qualifikationen, die im Rahmen von Umstellungsprozessen entwertet wurden und aufgrund ihrer Spezifität nicht auf eine entsprechende Nachfrage trafen. Zum anderen ging es um Spezialqualifikationen (vor allem berufsfachlicher Art), die nicht auf dem jeweiligen Arbeitsmarkt verwertet werden konnten. Die Wiedereinstellung von Arbeitslosen dieses Typs scheitert im Regelfall zunächst einmal daran, daß nachgefragte und angebotene Qualifikationen nicht übereinstimmten.

- Bei der dritten Gruppe handelte es sich um gelernte und angelernte Arbeitskräfte, die von sich aus eine andere Arbeit suchten oder deren Qualifikationen nachgefragt waren. In vielen

Fällen hatten sie selber ihr vorheriges Beschäftigungsverhältnis gekündigt mit der Absicht, sich zu verbessern. Oder sie waren durch Betriebsstillegungen und Personalabbau arbeitslos geworden. Von dieser Gruppe wurden im Regelfall tatsächlich nachgefragte Qualifikationen angeboten.

Auch die Nachfragebedingungen der Beschäftiger wurden von unseren Gesprächspartnern relativ einheitlich eingeschätzt. Unabhängig von Region, Branchen und Betriebsgröße bestand noch 1979 und 1980 eine starke Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften für Un- und Angelerntenpositionen. Der Bedarf konnte - so die Auskünfte - nicht gedeckt werden, da die Arbeitskräftegruppe 3 zu klein war. Arbeitskräfte der Gruppen 1 und 2, die häufig über das Arbeitsamt vermittelt wurden, galten entweder als aus psychischen oder physischen Gründen nicht oder kaum qualifizierbar bzw. arbeitsfähig oder als aufgrund von in früheren Beschäftigungsverhältnissen erworbenen Anspruchsniveaus nur mit großen Schwierigkeiten in untergeordnete Positionen integrierbar[1]. Konsequenz aus Erfahrungen mit Arbeitskräften dieser Gruppen, also mit überwiegend vom Arbeitsamt vermittelten Arbeitslosen, war häufig der Verzicht auf die Suche nach Personal über das Arbeitsamt.

Ein Betrieb in Nordrhein-Westfalen beschäftigte ca. 7.000 Arbeitskräfte, es wurde vorwiegend mit Verfahren der Prozeßfertigung produziert. Im Rahmen des Sonderprogramms wurden u.a. Qualifizierungsmaßnahmen für qualifiziertere Angelerntenpositionen (Vorarbeiter, Qualitätskontrolle, Gabelstaplerfahrer usw.) durchgeführt. Die Qualifizierungsmaßnahmen waren aufgrund der Arbeitsmarktsituation erforderlich geworden. In der Vergangenheit konnte man auch qualifizierte Arbeitsplätze häufig über Neueinstellungen besetzen. Dies wurde zunehmend schwieriger, da der Arbeitsmarkt für solche Arbeitsplätze nichts mehr hergab. Unser Gesprächspartner verwies uns auf die Struktur der Arbeitslosen im interessierenden Einzugsgebiet: Zu finden waren vor allem Frauen, Angestellte und viele Erwerbsgeminderte (nach den Informationen vom Arbeitsamt ca. 50 % der Arbeitslosen).

Auch ein großes Stahlunternehmen in Nordrhein-Westfalen hatte in der Vergangenheit erhebliche Probleme bei der Rekrutierung von Arbeitskräften für An- und Ungelerntenpositionen. Man meinte, daß

---

1) Andere Untersuchungen zeigen, daß derartige Einschätzungen stark überzogen sind. Vgl. dazu v. Rosenbladt, Büchtemann 1980.

die Rekrutierung von Arbeitskräften vom externen Arbeitsmarkt im allgemeinen zu erheblichen Problemen im Betriebsablauf führe. Grund dafür war vor allem die Arbeitsmotivation von Arbeitskräften, die für An- und Ungelerntenpositionen im Unternehmen in Frage kamen. Bei qualifizierten Arbeitskräften scheiterte die Vermittlung im Regelfall an der Inkongruenz von Zumutbarkeitsvorstellungen und Anspruchsniveaus der Arbeitskräfte mit den für An- und Ungelerntenpositionen angebotenen Arbeitsbedingungen und Qualifikationsanforderungen. Ein großes Problem war, daß überwiegend im Rahmen verschiedener Mehrschichtsysteme produziert wurde.

Noch schärfer ausgeprägt war nach Auskunft unserer Gesprächspartner die Nachfrage nach Arbeitskräften auf dem Facharbeiterniveau. Dabei war der Bedarf bei Klein- und Mittelbetrieben noch wesentlich dringlicher als bei Großbetrieben. Auch hier interessierten sich die Beschäftiger vor allem für die Gruppe 3; sie war jedoch - unseren Gesprächspartnern zufolge - zu klein, um den Bedarf zu decken. Interessant waren auch Arbeitskräfte mit Spezialqualifikationen aus der Gruppe 2, die aufgrund von konjunkturell und strukturell bedingten Freisetzungsprozessen arbeitslos geworden waren. Die Vermittlung von Angebot und Nachfrage scheiterte auch hier wieder an der Inkongruenz von angebotenen und nachgefragten Qualifikationen.

Ein Betrieb des Maschinenbaus im niederbayerischen Raum mit überwiegend Einzelfertigung beschäftigte ca. 300 Arbeitskräfte. Hauptproblem war der Facharbeitermangel. Arbeitskräfte mit den gewünschten Qualifikationen mußten auf dem regionalen Arbeitsmarkt "wie eine Stecknadel im Heuhaufen" gesucht werden. Die Probleme hatten sich für den Betrieb noch dadurch verschärft, daß in früheren Jahren aufgrund von Lohndifferenzen eine Reihe von im Unternehmen ausgebildeten Fachkräften abgewandert waren. Zusätzlich entstanden mehrere größere, kapitalstarke Betriebe, die dazu in der Lage waren, über verschiedene Anreize Arbeitskräfte zu werben. Die entsprechenden Betriebe brauchten Fachkräfte vor allem für die Instandhaltung, sie bildeten selber nicht aus. Unter der "Ausblutung" hatte das untersuchte Unternehmen noch immer zu leiden. Eine Entschärfung der beschriebenen Probleme erhoffte man sich über ein 1978 entstandenes überbetriebliches Ausbildungszentrum, das auf Initiative des untersuchten Unternehmens errichtet worden war.

Extremer Fachkräftemangel herrschte auch bei Baufirmen in verschiedenen von uns untersuchten Arbeitsamtsbezirken. Ein größeres Bauunternehmen, das im Hoch- und Tiefbau tätig war, hatte erhebliche Probleme bei der Rekrutierung qualifizierbarer Arbeitskräfte. Der Betrieb befand sich auf dem örtlichen Arbeitsmarkt in einer relativ schwachen Position. Die Arbeitsbedingungen der Bau-

branche insgesamt sind - recht unattraktiv (Witterungseinflüsse, Arbeit während der Schulferienzeit, Lohneinbußen im Winter etc.). Diese Bedingungen und die Aussicht, für einen begrenzten Zeitraum "stempeln" zu müssen, ließen Tätigkeit auf dem Bau als wenig erstrebenswert erscheinen. Andere Faktoren, wie harte körperliche Arbeit, Probleme älterer Arbeitskräfte im Baugewerbe, starke saisonale und konjunkturelle Schwankungen usw., wirkten in dieselbe Richtung.

Zugleich bot der regionale Arbeitsmarkt Alternativen mit attraktiveren Beschäftigungsverhältnissen an. Viele Arbeitnehmer waren bereit, große Pendlerentfernungen in Kauf zu nehmen. Konkurrenten der untersuchten Firma waren z.B. Raffineriebetriebe und Betriebe der Automobilindustrie. Die Arbeitsbedingungen in diesen Branchen waren wesentlich besser, die Löhne in etwa vergleichbar. Die Konkurrenzbetriebe suchten nach Un- und Angelerntenkräften. All diese Umstände führten dazu, daß für Bautriebe kaum ausgebildete Fachkräfte zur Verfügung standen.

In den Rekrutierungsbedingungen von Klein-, Mittel- und Großbetrieben sind allerdings erhebliche Unterschiede auszumachen. Klein- und Mittelbetriebe (bei letzteren kapitalstarke Spezialbetriebe ausgeschlossen) hatten sowohl im Hinblick auf die Nachfrage nach Arbeitskräften für An- und Ungelerntenpositionen, als auch im Hinblick auf die Nachfrage nach Spezialqualifikationen auf dem Facharbeiterniveau erheblich schärfer ausgeprägte Probleme als Großbetriebe.

Die Klagen unserer Gesprächspartner über allgemeine Rekrutierungsprobleme, Fachkräfteknappheit, mangelnde Arbeitsbereitschaft der Arbeitslosen usw. waren sicherlich überzogen. Kontrollfragen, Informationen von verschiedenen betrieblichen Instanzen, Gespräche mit Betriebsräten und Arbeitsamtsexperten zeigen, daß die Beschäftiger oft dazu neigten, Arbeitskräfteprobleme in der Öffentlichkeit verzerrt darzustellen. Unsere Untersuchungen bestätigen jedoch zugleich, daß eine große Zahl von Betrieben noch 1979 und 1980 deutliche Probleme bei der Deckung des Arbeitskräftebedarfs hatte.

30 der 31 von uns untersuchten Betriebe berichteten von Schwierigkeiten bei der Beschaffung geeigneter Arbeitskräfte. Ihnen ging es nicht nur um qualifizierte Angelernte und Facharbeiter, sondern auch um ungelernte Arbeitskräfte, die als qualifizierbar und in den Betriebsablauf integrierbar angesehen werden konnten.

Nur einem Betrieb gelang es, bei Bedarf ohne Probleme auf qualifikatorische Reserven auf den Arbeitsmarkt zurückzugreifen: In den letzten Jahren mußten mehrere Firmen derselben Branche Konkurs anmelden. Der regionale Arbeitsmarkt wurde zeitweise mit Fachkräften, qualifizierten Angelernten und Arbeitskräften aller für das Unternehmen interessanten Tätigkeitsbereiche überschwemmt.

Ein ähnliches Bild ergab sich für die Maßnahmebetriebe insgesamt (Infratest 1980, Bd. 4, S. 29 ff.). Zwei Drittel (65 %) der im Schwerpunkt 1 des Sonderprogramms geförderten Betriebe gaben an, sie hätten 1979 Schwierigkeiten bei der Deckung ihres Personalbedarfs gehabt. Besonders häufig waren solche Schwierigkeiten im Baugewerbe (80 %) sowie im Energie-/Bergbau-Sektor (86 %). Facharbeiter und angelernte Arbeiter waren besonders stark nachgefragt. Grund für die Schwierigkeiten bei der Deckung des Personalbedarfs waren nach Angaben der Betriebe in erster Linie Bewerbermangel und fehlende/abweichende Qualifikationen der Bewerber.

Zur Arbeitsmarktsituation für die im Rahmen des Schwerpunkts 1 des Sonderprogramms geförderten Betriebe heißt es in der Betriebsauswertung durch Infratest (ebd., S. 29):

"Ein gravierender Personalmangel bestand dabei - laut Angaben der Betriebe - am häufigsten bei Facharbeitern (87 % der Betriebe mit Schwierigkeiten bei Deckung des Personalbedarfs) und angelernten Arbeitern (24 % der Betriebe mit Schwierigkeiten bei Deckung des Personalbedarfs). Damit geben 95 % der Betriebe, die überhaupt Facharbeiter beschäftigen und Schwierigkeiten bei der Deckung des Personalbedarfs hatten, einen besonders gravierenden Personalmangel bei dieser Beschäftigungsgruppe an; bei den Betrieben mit angelernten Arbeitern liegt der entsprechende Wert bei 30 % und bei den Betrieben mit technischen Angestellten bei 27 %. Der Personalmangel bezieht sich infolgedessen schwerpunktmäßig auf qualifizierte Arbeitskräfte und davon wiederum primär auf qualifizierte Arbeitskräfte im gewerblichen Bereich. Selbst im Handels- und Dienstleistungsbereich liegt der Anteil von Betrieben mit Facharbeitermangel (66 %) annähernd dreimal so hoch wie der entsprechende Anteil mit gravierendem Personalmangel bei technischen (20 %) und kaufmännischen Angestellten (25 %)."

Diese Ergebnisse der Breitenerhebung belegen die Aussagen von Beschäftigern und Arbeitsmarktforschern, die trotz der hohen Arbeitslosigkeit für bestimmte Arten von Arbeitskräften und Qualifikationen Rekrutierungsprobleme konstatierten. Zugleich zeigt sich, daß vor allem bei niedrig qualifizierten Tätigkeiten Po-

tentiale für Austauschprozesse bestehen. So hatten etwa 70 % aller Förderbetriebe, die Angelernte beschäftigen, keinen gravierenden Personalmangel und damit auch keine gravierenden Rekrutierungsprobleme für Angelerntenpositionen. Für Ungelernte liegt der entsprechende Prozentsatz bei 82 %.

Potentiale für Austauschprozesse sind allerdings nicht mit Potentialen für direkte Rotation bei Umstellungen gleichzusetzen. Wie sowohl unsere qualitativen Untersuchungen als auch Daten der Breitenerhebung nahelegen, war dieses personalpolitische Verfahren bei der damaligen Arbeitsmarktlage eher unwahrscheinlich.

In der Betriebserhebung wurde gefragt, bei welcher Beschäftigtengruppe ein gravierender Personalmangel bestehe. Die Angaben der Betriebe bezogen sich nur auf solche Arbeitsplätze, für die im Regelfall externe Arbeitskräfte eingestellt wurden. Dies waren typischerweise Eingangspositionen, von denen aus die Arbeitskräfte innerbetrieblich aufsteigen konnten. Direkte Rotationsverfahren bei Umstellungen beinhalten aber, daß innerhalb des betrieblichen Stellenkegels spezifische Qualifikationen entwertet werden, so daß ein jeweils spezifischer Neuqualifizierungsbedarf entsteht, der dann unmittelbar von außen gedeckt wird. Anzunehmen ist, daß wesentlich mehr als 65 % der befragten Betriebe solche Qualifikationen nicht auf dem Arbeitsmarkt einkaufen konnten. Im Regelfall werden spezifische Qualifikationen über betriebsinterne Laufbahnen generiert, während externe Kräfte für Eingangspositionen mit weniger spezifischen Qualifikationsanforderungen eingestellt werden.

Zwei Drittel der im Schwerpunkt 1 des Sonderprogramms geförderten Betriebe hatte 1979 Schwierigkeiten bei der Deckung des Personalbedarfs im Rahmen der traditionellen Rekrutierungspolitik. Spezifischer Bedarf, wie er im Zusammenhang mit betrieblichen Umstellungen entsteht, also etwa die Nachfrage nach "modernen" Qualifikationen für neue Technologien, konnte vermutlich bei einem noch viel größeren Prozentsatz der Betriebe nicht über den externen Arbeitsmarkt gedeckt werden. Damit wird deutlich, daß neben verfestigten Strukturen der Personal- und Beschäftigungspolitik, die eher interne Lösungen von betrieblichen Anpassungsproblemen nahelegen, auch die damalige Arbeitsmarktsituation personalpolitische Rotationsverfahren bei Umstellungen erheblich erschwerte.

Die Arbeitslosigkeit insgesamt wie auch die Zahl der arbeitslosen Fachkräfte haben sich seit 1979 massiv erhöht. Wir vermuten aber, daß die Beschaffung von spezifische qualifizierten Kräften, die umstellungsbezogene Anforderungen abdecken können, nach wie vor in manchen Bereichen und Fachrichtungen Schwierigkeiten bereitet.

## 2. Betriebliche Personalauswahlpolitik - Voraussetzung für und Folge von Qualifizierungsmaßnahmen

Ausgangsprämisse des folgenden Kapitelabschnitts ist, daß der Arbeitskräfteumschlag nicht in erster Linie durch qualifikatorische Profilabweichungen ausgelöst wird, sondern durch eine betriebliche Personalauslesepolitik, die eine strukturelle Verbesserung der Belegschaften zum Ziel hat, die aber in dem Maße, in dem sie verbreitet und erfolgreich ist, zugleich die Qualität und damit auf Dauer auch die Vermittlungsfähigkeit der Arbeitslosen als Arbeitskraftreserve negativ beeinträchtigen muß. Nicht die Art der Qualifikation, sondern die mutmaßliche Qualifizierbarkeit, Integrierbarkeit, Leistungsfähigkeit und der Leistungswille sind die wesentlichen betrieblichen Kriterien für die Steuerung des Austauschprozesses; "schlechte" Kräfte werden gegen "gute" eingetauscht.

Der Austauschprozeß verläuft dabei nicht in direkter Weise, sondern gemäß den Strukturprinzipien innerbetrieblicher Arbeitsmärkte eher indirekt, d.h. über mehrere Mobilitätsstufen und zeitlich gestreckt. Ebenso wie sich die Verdrängung von Arbeitnehmern aus dem Betrieb vielfach über mehrere Etappen und nicht unverzüglich vollzieht, erfolgt auch die Integration neu rekrutierter Arbeitskräfte in den betriebsinternen Markt schrittweise, so daß man von einem "indirekten" Rotationsverfahren sprechen kann.

In diesem Kapitel wird zunächst einmal der Zusammenhang von betrieblicher Selektionspolitik und der Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit als arbeitsmarktpolitisches Problem aufgewiesen und anschließend der Funktion und Bedeutung nachgegangen, die den Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen des Sonderprogramms für diese Auswahlpolitik zukommen. Ein wesentliches Ergebnis dieser Analyse ist, daß zwar nur in wenigen Fällen die Fördermaßnahmen des Schwerpunkts 1 in einem direkten Zusammenhang mit der Ausgliederung von Personal aus dem Betrieb standen, daß jedoch die öffentlich geförderte Qualifizierung als ein bedeutsames Instrument der Chancenzuteilung auf dem betrieblichen Arbeitsmarkt anzusehen ist, und daß die Nichtbeteiligung eines Beschäftigten an Maßnah-

men eine relative Verschlechterung seiner Position in der betrieblichen Arbeitskräfteschlange bedeuten kann und besonders bei rückläufigem Personalbedarf praktisch dem ersten Schritt zum Arbeitsplatzverlust gleichkommt.

Zugleich ist jedoch festzustellen, daß in vielen Fällen mit Hilfe der geförderten Qualifizierungsmaßnahmen insbesondere für die Beschäftigtengruppen unterhalb der Facharbeiterebene neue Korridore für berufliche Weiterbildung und beruflichen Aufstieg im Betrieb geschaffen wurden. Bei den Betroffenen handelte es sich allerdings in aller Regel um die Qualifizierungsfähigsten und Leistungsstärksten innerhalb dieser Gruppen: es wird eine selektive Politik der betrieblichen Personalförderung und -entwicklung deutlich. Unter anderem wurden häufig Männer Frauen vorgezogen, da bei letzteren der Ertrag von Fortbildungsinvestitionen durch Arbeitsplatzaufgabe oder Teilzeitarbeitswunsch eher gefährdet erscheint als bei jenen.

a) Auswirkungen auf den gesamtwirtschaftlichen Arbeitsmarktprozeß

Wie die Erfahrungen der vergangenen Jahren zeigen, tritt eine gravierende Verschlechterung der Funktionstüchtigkeit überbetrieblicher Arbeitsmärkte dann ein, wenn über längere Zeit und einigermaßen konsequent von den Beschäftigern "schlechte" gegen "gute" Arbeitskräfte ausgetauscht werden. Wenn Arbeitskräfte mit bestimmten äußeren Merkmalen (wie "hohes Alter", "gesundheitliche Einschränkungen", "ohne Berufsausbildung", "hohe Fehlzeitquote" etc.), die vom Betrieb als Indikatoren von minderer Leistungsfähigkeit oder schlechterem Arbeitsverhalten gewertet werden, ausgesiebt und dafür "höherwertige" hereingenommen werden, wird der Arbeitslosenbestand der Tendenz nach "strukturalisiert":

Es häufen sich die schwachen Gruppen und/oder es kumulieren Arbeitskräfte mit mehrfachen, negativ bewerteten Merkmalen unter den Arbeitslosen, so daß die sozialstatistische Struktur des Arbeitslosenbestandes immer mehr abweicht von der sozialen Zusammensetzung der beschäftigten Arbeitnehmer und ein wesentliches

Hemmnis für die Vermittlungsfähigkeit der Erwerbslosen bildet. Dieser Strukturtatbestand kann, wenn nicht zu verstärkten, so doch zumindest zu verhärteten Arbeitsmarktungleichgewichten und zum Nebeneinander der von Über- und Unterbeschäftigung führen.

Eine aus rein einzelwirtschaftlichem Kalkül "optimale" Leistungsausschöpfung des Arbeitskräftepotentials durch betriebliche Auswahlpolitik ist entgegen der gelegentlich vertretenen Auffassung nicht zugleich gesamtwirtschaftlich optimal, wie die eben erläuterten Effekte aufzeigen. Öffentliche Arbeitsmarktpolitik muß darauf abzielen, daß es zu einem Ausgleich zwischen betrieblichen und gesamtgesellschaftlichen Selektionsinteressen kommt. Geschieht dies nicht, werden über kurz oder lang auch betriebliche Interessen verletzt, so etwa das Interesse der Beschäftiger an der Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften.

Die Rolle von anhaltender und systematischer arbeitskräftegruppenbezogener Selektivität in der betrieblichen Personalpolitik für die Genese strukturierter Arbeitslosigkeit und - als deren Folgewirkung - die unterschiedlichen Zu- und Abgangsrisiken dieser Gruppen bei der Arbeitslosigkeit sind von der Arbeitsmarktforschung in den vergangenen Jahren verdeutlicht worden (Brinkmann u.a. 1979; Sengenberger 1978a; Karr 1979; Schmid 1980; v.Rosenbladt, Büchtemann 1980).

Von der Beschäftigerseite aus gesehen, sind die Möglichkeiten und Potentiale für einen Austausch von "schlechten" gegen "gute" Arbeitskräfte in der eigenen Belegschaft natürlich zunächst einmal abhängig von der globalen bzw. regionalen Beschäftigungslage und dem von ihr bestimmten Ausmaß der Arbeitskraftreserve. Aber die rein quantitativen Relationen auf dem Arbeitsmarkt sind nicht allein maßgebend für den Austauschprozeß. Hinzu kommt die qualitative Zusammensetzung des verfügbaren tauschfähigen Arbeitspotentials. Der betriebliche Anreiz für die strukturelle Verbesserung der Belegschaft nach dem individuellen Arbeitsvermögen ist um so größer, je mehr aus der Sicht der Beschäftiger das volkswirtschaftliche Arbeitskräftepotential nach Qualifizierungs- und Lei-

stungsmerkmalen differenziert ist; je größer in anderen Worten die Spannbreite zwischen attraktiven und unattraktiven Arbeitskräften ist.

Weiter setzt der Austauschprozeß voraus, daß über den Arbeitsmarkt "bessere" als die gegenwärtig beschäftigten Arbeitnehmer zu bekommen sind, sei es aus dem Arbeitslosenbestand oder durch Abwerbung oder Zulauf von Beschäftigten aus anderen Betrieben. Der Anreiz für den Austausch würde in dem Maße entfallen, wie zum Beispiel die Arbeitslosen sich ausschließlich aus Personen zusammensetzen, die wegen mangelnder Leistungsfähigkeit von den Betrieben bereits ausgekämmt worden sind. Eine sehr hohe Verdichtung oder Konzentration von für die Betriebe unattraktiven Arbeitskräften in der Arbeitsmarktreserve als Ergebnis einer Aussortierung wird in einer dynamischen Wirtschaft jedoch selten zu erwarten sein, da im Zuge des Strukturwandels und konjunktureller Bewegungen fast immer auch begehrte Arbeitskräfte auf dem Arbeitsmarkt auftreten, sei es durch freiwilligen Arbeitsplatzwechsel oder erzwungenen Wechsel infolge von Betriebsschließungen usw. So dürfte zum Beispiel eine hohe Rate von Unternehmenszusammenbrüchen, wie sie derzeit zu beobachten ist, der Arbeitsmarktreserve auch einen erheblichen Anteil von Arbeitskräften zuführen, die den Betrieben Gelegenheit zur Strukturverbesserung ihrer Belegschaft geben. Das Verbesserungspotential hängt also immer auch von der Umschlagsmenge und -geschwindigkeit von Arbeitskräften eines bestimmten Attraktivitätsgrades auf dem Arbeitsmarkt ab.

Im Arbeitsmarkt der Bundesrepublik bewegte sich 1979 der Umschlagprozeß in einer jährlichen Größenordnung von drei Mio. Zugängen in die Arbeitslosigkeit und etwa ebenso vielen Fällen von Abgängen aus dem Arbeitslosenstatus; dies bedeutet, daß der Bestand an Arbeitslosen im Laufe des Jahres drei- bis viermal "umgeschlagen" wurde. Der rasche Wechsel in der personellen Zusammensetzung verweist auf ein großes Auslesepotential für die Betriebe. Daß auch tatsächlich nach Personenmerkmalen ausgekämmt wird, kann statistisch damit nachgewiesen werden, daß Arbeitslose mit Merkmalen, die als chancenmindernd gelten, zunehmend länger arbeitslos bleiben. Die (abgeschlossene) Dauer der Arbeitslosigkeit von wieder eingegliederten Arbeitslosen ist nur etwa halb so hoch wie die (bisherige) Dauer der Arbeitslosigkeit derer, die noch im Bestand verblieben sind (obgleich daraus gemessene Ar-

beitslosigkeit nur einen Teil der gesamten Arbeitslosigkeitszeit erfaßt) (Egle, Leupoldt 1980b, S. 2).

Die genannten Parameter, die den betrieblichen Anreiz für einen Arbeitskräfteaustausch zwischen innerem und äußerem Arbeitsmarkt bestimmen, sind in der Abbildung 1 noch einmal hervorgehoben; dies sind:

- der Umfang der Arbeitskräftereserve, gemessen am Anteil der Arbeitslosen am volkswirtschaftlichen Arbeitskräftepotential;

- die Differenziertheit der Arbeitskräfte nach ihrer Begehrtheit für die Beschäftiger, gemessen an der Spanne zwischen den begehrtesten und am wenigsten begehrten Arbeitskräften;

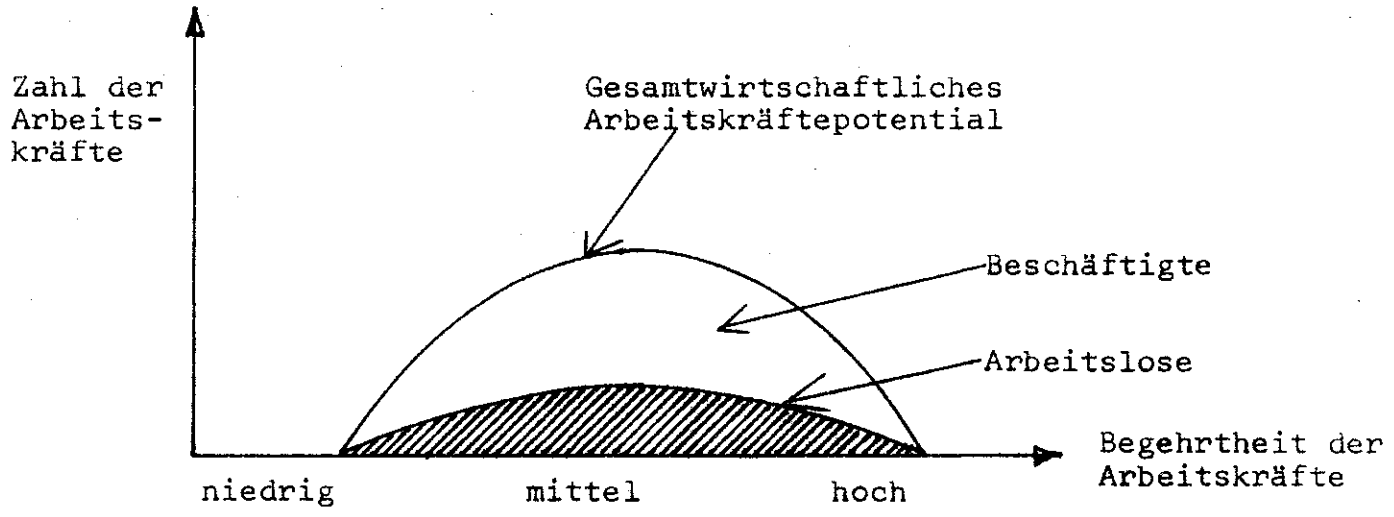
- die Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit, gemessen an der Verteilung der Arbeitslosen nach ihrem Begehrtheitsgrad bzw. der Dichte von Personen mit chancenmindernden Merkmalen.

Der Verdeutlichung halber werden in der Abbildung 2 Situationen unterschieden, in denen jeweils ein hoher und ein geringer Anreiz für die Betriebe zum Arbeitskräfteaustausch besteht. In der Situation a) ist der Anreiz groß, weil die Arbeitskräftedifferenzierung und der Anteil der Arbeitslosen relativ hoch sind und der Arbeitslosenbestand der Attraktivität nach etwa gleich dem der Beschäftigten ist. In der Situation b) ist der Anreiz für den Arbeitskräfteaustausch gering, da die Arbeitskraftreserve und die qualitative Arbeitskräftedifferenzierung relativ gering sind und darüber hinaus die Arbeitslosen die am wenigsten begehrten Arbeitskräfte des gesamten Arbeitspotentials ausmachen, also eine negative Auslese darstellen.

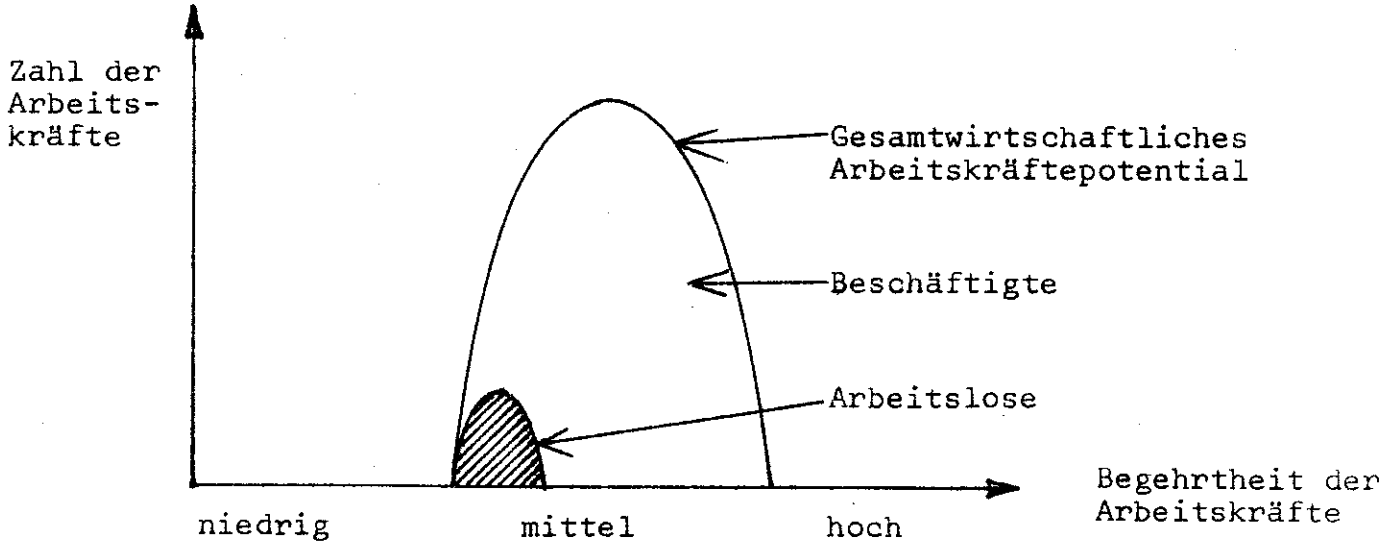
Nach dem bisher Gesagten kann davon ausgegangen werden, daß 1979, als das Sonderprogramm aufgelegt wurde, ein gewisses Potential für den Arbeitskräfteaustausch zur strukturellen Aufbesserung der Belegschaften gegeben war. Zwar hatte seit der Rezession 1974 die Konzentration von Problemgruppen unter den Arbeitslosen zugenommen (Schmid 1980, S. 45 ff.), es waren also relativ mehr Mitglie-

Abb. 1: Strukturmerkmale der Arbeitskräfteschlange

a) Hoher Anreiz für die Beschäftiger, "schlechte" gegen "gute" Arbeitskräfte zu tauschen:




b) Geringer Anreiz für den Arbeitskräfteaustausch



der von wettbewerbsschwachen, mit chancenmindernden Merkmalen behafteten Gruppen aus der Beschäftigung hinausgedrängt und jetzt in der Arbeitskräftereserve vertreten. Dabei kam es insbesondere im Jahr 1978 zu einer relativen Verdichtung von älteren Arbeitnehmern unter den Arbeitslosen, die auch bei günstiger konjunktureller Entwicklung nur schwerlich wieder einzugliedern waren (Karr 1979, S. 152 ff.). Andererseits war aber der Anteil der Problemgruppen unter den Arbeitslosen auch wiederum nicht so hoch, daß die Betriebe kein Interesse am Austausch gehabt haben könnten.

Einer Untersuchung des IAB zufolge wiesen im September 1979 insgesamt 72,6 % der Arbeitslosen eines oder mehrere der folgenden, die Beschäftigungschancen mindernden Merkmale auf:

| Merkmal | %-Anteil an den Arbeitslosen |
|---|---|
| über 55 Jahre | 15,0 |
| gesundheitliche Einschränkungen | 33,9 |
| ohne abgeschlossene Berufsausbildung | 53,3 |
| über 1 Jahr arbeitslos | 19,9 |

Daraus kann man entnehmen, daß ein erheblicher Anteil von Personen im Arbeitslosenstand war, der keine chancenmindernden Merkmale aufweist. Auf der anderen Seite ist aber zu beobachten, daß innerhalb der "Problemgruppenmasse" sich bis 1979 der Anteil der Personen mit mehreren chanceneinschränkenden Eigenschaften drastisch von 21,6 % (1975) auf 34,8 % (1979) erhöht hat. Vervierfacht hat sich in dem Zeitraum die Zahl der Arbeitslosen, die alle vier der genannten Merkmale aufweisen. Der Kern der Arbeitslosen mit Vermittlungsschwierigkeiten hat sich also, so kann man schließen, verhärtet (Egle, Leupoldt 1980b, S. 3 ff.). Ein weiteres wichtiges Merkmal ist das Geschlecht. Frauen werden nach wie vor in vielen Beschäftigungsbereichen, insbesondere in Bereichen stabiler und attraktiver Arbeitsplätze, aufgrund ihrer familialen Bindungen beschäftigungspolitisch diskriminiert. Ein fortschreitender betrieblicher Personalausleseprozeß entlang dieser stigmatisierenden Merkmale würde die Strukturalisierung weiter begünstigen.

Im übrigen ist das Austauschpotenial nicht auf die Arbeitslosen beschränkt, sondern umfaßt darüber hinaus beschäftigte Arbeitskräfte, die bei anderen Arbeitgebern Verbesserungschancen für sich sehen, zum Betriebswechsel bereit sind und diesen auch vollziehen, ohne daß sie auch nur kurzzeitig arbeitslos werden. Wie bereits dargelegt, betrifft ein erheblicher Teil dieses Umschlags Fachkräfte, die von kleineren in größere Betriebe umsteigen, weil sie dort bessere Verdienstaussichten und Aufstiegsmöglichkeiten haben; und zwar häufig auch dann, wenn sie beim neuen Arbeitgeber (zunächst einmal) im Angelerntenstatus tätig sind.

Die hier konstatierten Austauschprozesse widersprechen keinesfalls dem allgemein beklagten und auch in der Betriebserhebung zum Sonderprogramm wiederum bestätigten Arbeitskräftemangel auf dem Arbeitsmarkt; im Gegenteil, sie bedingen einander und sind um so mehr zu erwarten, je größer das Gefälle in der Attraktivität der Beschäftiger ist. Für gesuchte Arbeitnehmer aus den weniger attraktiven Betrieben besteht dann ein hoher Anreiz zum Wechsel, der dem Austauschinteresse der Betriebe entgegenkommt.

Für unseren Zusammenhang ist nun wichtig, welchen Einfluß öffentlich geförderte innerbetriebliche Qualifizierungsmaßnahmen auf die betriebliche Selektionspolitik ausüben und welche Wirkungen daraus für Arbeitsmarktstruktur und Arbeitsmarktprozesse entstehen. Dabei gehen wir von der Prämisse aus, daß die betriebliche Selektionspolitik arbeitsmarktpolitisch nicht minder bedeutsam ist als die Qualifizierungspolitik im engeren Sinne und ferner, daß zwischen der betrieblichen Politik der Qualifizierung und der der Selektion enge Beziehungen bestehen, nämlich Substitutions- wie auch Komplementärbeziehungen.

Zwei übergeordnete Forschungsfragestellungen im Hinblick auf die betriebliche Personalauswahlpolitik unter dem Einfluß öffentlicher Fördermaßnahmen des Schwerpunkts 1 sollen hier aufgeworfen werden:

(1) In welcher Weise wird durch die Zielgruppenauswahl für die Fördermaßnahmen Einfluß auf die Differenzierung der Belegschaften nach dem Grad der Qualifikation genommen? Greifen die Maßnahmen überhaupt in das bestehende Qualifikationsgefälle ein? Wenn ja,

wird wie bislang vor allem die Stammbelegschaft gefördert, die Randbelegschaft hingegen ausgespart? Gibt es Anzeichen dafür. daß von den bisherigen Auswahlprinzipien der betrieblichen Qualifizierungspolitik zugunsten der schwächeren Arbeitskräftegruppen abgewichen wird?

Diese Fragen sind besonders deshalb wichtig, weil durch die bisherigen Weiterbildungsaktivitäten, die die Betriebe in eigener Regie und auf eigene Kosten durchführten, überwiegend nur qualifizierte Arbeitskräfte gefördert wurden und von daher das Qualifikationsgefälle nicht abgebaut, sondern eher vergrößert wurde (vgl. Sass u.a. 1974). Auch durch die bisherige AFG-Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen ist nur begrenzt eine Korrektur der bestehenden Qualifikationsverteilung erzielt worden.

Wenn es das Ziel öffentlicher Förderungspolitik ist, die Funktionsprobleme abzubauen, die aus einem hohen Qualifikationsgefälle resultieren, so müßten gezielt die am wenigsten qualifizierten Arbeitskräfte im Betrieb von den Maßnahmen erreicht werden. Darüber hinaus müßte verhindert werden, daß durch den Abbau der schwachen, relativ schwer vermittelbaren Arbeitnehmer der Arbeitslosenbestand weiter verschlechtert wird.

(2) Welche Auswirkungen haben die Fördermaßnahmen auf die betriebliche Politik der Lösung von Qualifizierungsproblemen. Werden Qualifikationsengpässe durch betriebseigene Qualifizierungsleistungen abgebaut oder durch verschärfte Auslese von Arbeitskräften bewältigt?

Etwas zugespitzt gesagt: Der Betrieb kann die mit Qualifizierungsmaßnahmen verbundenen Möglichkeiten der personellen Leistungsauswahl als Ersatz für eigene Qualifizierungsleistungen mit dem Ziel größerer Polyvalenz und breiterer Einsetzbarkeit von Arbeitskräften verwenden; dann nämlich, wenn der Betrieb den (gegenwärtigen oder zukünftigen) Qualifikationsengpaß über die Selektion der Besten oder Qualifiziertesten aus seinem eigenen Arbeitskräftereservoir oder aus der externen Arbeitskräftereserve bewältigt, statt über die Befähigung von mehr oder zusätzlichen

Arbeitskräften für die anstehenden Aufgaben. Qualifizierungsmaßnahmen stehen in einem unauflösbaren Zusammenhang mit betrieblichen Auswahlprozessen und Auswahlstandards; es stellt sich die entscheidende Frage, ob die Qualifizierungsmaßnahmen dazu genutzt werden, diese Standards anzuheben und mithin die Leistungsauslese zu verschärfen oder sie - was arbeitsmarktpolitisch wünschenswert wäre - zu verringern und durch die Vermittlung zusätzlicher Kenntnisse und Fähigkeiten für die weniger qualifizierte Belegschaft die Produktionsziele zu erreichen.

Nachfolgend wird zunächst aufgewiesen, welche Bedeutung und Rolle Qualifizierungsmaßnahmen für die betriebliche Selektions- und Allokationspolitik einnehmen. Anschließend werden einige Kriterien genannt, nach denen die Wirkung öffentlicher Maßnahmen zu beurteilen sind. Schließlich werden Selektionseffekte im Zusammenhang mit geförderten Qualifizierungsmaßnahmen in den untersuchten Betrieben identifiziert.

b) Bedeutung für die betriebliche Selektionspolitik

Die Bedeutung von Qualifizierungsmaßnahmen im Betrieb beschränkt sich nicht auf die Anpassung der Belegschaft an veränderte Qualifizierungsanforderungen. In der Regel treten zur Anpassungsfunktion von Qualifizierung andere Funktionen hinzu, die häufig verdeckt sind oder erst in längeren Zeiträumen wirksam werden und teils nachgeordnete Bedeutung haben, manchmal aber auch für betriebliche Interessen eine erstrangige Rolle spielen.

Eine dieser Funktionen von Qualifizierungsmaßnahmen ist die der Personalauswahl im Rahmen betrieblicher Arbeitskräfteallokation. Der Betrieb kann die Ergebnisse von Qualifizierungsmaßnahmen seiner Arbeitskräfte in einer Weise einsetzen, die ihm die Auswahl für Beförderung und Aufstieg, Umsetzungen auf andere Tätigkeiten, aber auch für Abgruppierungen und Abstieg und schließlich für Entlassungen oder anderweitige Ausgliederung erleichtert, sie effizienter gestalten oder besser begründen und legitimieren läßt. Unter Umständen erlangt die Qualifizierungsmaßnahme für die Ar-

beitskräfteselektion sogar primäre Bedeutung, so daß Qualifizierungseffekte und Produktionsanpassungen mehr oder weniger in den Hintergrund treten. Anders gesagt: Qualifizierung ist dann nicht so sehr Ziel, als vielmehr Instrument betrieblicher Personalpolitik.

Prozesse der Arbeitskräfteauswahl sind von hervorragender Bedeutung auf betriebsinternen Arbeitsmärkten. Denn hier ist der gestaltende Einfluß auf Arbeitsmarktvorgänge, der von externen Marktbedingungen ausgeht, relativ schwach und folglich der interne Gestaltungsbedarf - und demnach auch der Legitimationsbedarf - entsprechend hoch. In anderen Worten: interne Arbeitsmarktprozesse sind in starkem Maße Gegenstand betrieblicher Politik.

Eines der hervorstechenden Merkmale interner Arbeitsmärkte ist die Bindung des Personals an den Betrieb. Sie ist bedingt durch betriebliche Interessen an langjähriger Nutzung spezifischer Qualifikationen oder durch Schwierigkeiten der Personalversorgung über den externen Arbeitsmarkt, ferner durch Arbeitnehmerinteressen an stabiler Beschäftigung und Arbeitsplatzsicherheit oder durch beides. Personalstabilisierung generiert aber auch Nachteile und Risiken - für den Betrieb wie für die Arbeitskräfte. Für den Betrieb kann die Arbeitskräftebindung die Flexibilität zum externen Arbeitsmarkt hin einengen; für die Arbeitskräfte kann sie Orientierungsprobleme und Qualifikations- und Lohneinbußen bei Entlassung bedeuten. Aus der Erkenntnis dieser Risiken erwachsen in der Regel neue Impulse und Anstrengungen für die Verbesserung der Arbeitsplatzsicherung und des Kündigungsschutzes, ein Widerstandspotential, mit dem das betriebliche Management rechnen muß.

Das betriebliche Management versucht, die Kosten, Risiken und Inflexibilitäten der Personalstabilisierung so gering wie möglich zu halten. Neben einer flexibel einsetzbaren Randbelegschaft wird der Betrieb vor allem bemüht sein, sich eine sorgfältig ausgewählte Stammbelegschaft aufzubauen. Er wird bemüht sein, die Rationalität seiner Personalpolitik durch sorgfältige Auswahlentscheidungen bei Einstellungen, Entlassungen, Beförderungen, Um-

setzungen etc. zu erhöhen. Wenn er mit dem vorhandenen Personalstamm über lange Zeiträume hinweg wirtschaften muß, auf ihn angewiesen ist, so sollen so wenig "Fehlentscheidungen" wie möglich passieren. Dies heißt aus Managementsicht in aller Regel, Allokationsentscheidungen so gut wie möglich an der Leistungsfähigkeit, Motivation, Lernfähigkeit, generell also an Anpassungsvermögen und Anpassungsbereitschaft der Arbeitskräfte auszurichten, um das jeweils "Beste" aus den quasifixen Personalressourcen zu machen. Der personalpolitische Grundsatz "Der richtige Mann am richtigen Platz" umschreibt einen Teil dieses Selektionsinteresses und ist in größeren Betrieben Richtschnur für betriebliche Personaleinsatz- und Personalentwicklungsplanung.

Eine "rationale" Personalwirtschaft, wie eben skizziert, ist also um so bedeutsamer für den Betrieb, je stärker er seinen betrieblichen Arbeitsmarkt internalisiert und damit vom äußeren Markt abgekoppelt hat. Anders als bei Arbeitsmärkten des berufsfachlichen Typs, wo standardisierte Bedingungen von außen in die betrieblichen Qualifikationsstrukturen, die Arbeitsplatzgestaltung und die innerbetriebliche Arbeitsplatzzuweisung hineinreichen und standardisierte Ausbildung dem individuellen Leistungsgefälle Grenzen setzt, erwächst bei innerbetrieblichen Arbeitsmärkten, bei denen Arbeitsplätze und Arbeitskräfte in keinem festen Bezug zu überbetrieblichen Berufskategorien stehen, ein großer autonomer Regelungs-, Steuerungs-, Informations-, Selektions- und Legitimationsbedarf.

Viele Betriebe in der Bundesrepublik haben mittlerweile ein ansehnliches Besteck an Hilfsmitteln und Verfahren für eine auf den genannten Bedarf hin zugeschnittene rationale interne Personalpolitik entwickelt, so etwa Methoden zur Arbeitsplatzbeschreibung und -bewertung, der Personalbeurteilung, der Nachfolge- und Karriereplanung, Personalinformationssysteme usw.; allesamt Instrumente, die der Information, Allokation und Legitimation dienen (Lutz u.a. 1979). Dazu kamen weitere Instrumente, wie etwa die Personalauswahlrichtlinien, die vom Betriebsverfassungsgesetz eingeführt oder sanktioniert wurden.

Das betriebliche Management steht, was den Einsatz solcher Instrumente angeht, allerdings auch vor dem Dilemma, daß diese nicht allein der größeren Rationalität der Personalwirtschaft im Sinne von Managementinteressen dienen, sondern auch von der Arbeitnehmerseite als Grundlage für die Bemessung und Fixierung von Ansprüchen und Besitzständen herangezogen werden können. Ihre Regelungsinhalte wie auch Verbindlichkeit sind also potentielle oder tatsächliche Konfliktgegenstände im Betrieb.

Aber nicht nur für den innerbetrieblichen Arbeitsmarkt, sondern auch für den Austausch von Arbeitskräften zwischen internem und externem Arbeitsmarkt sind Selektionsprozesse bedeutsam. So hat im Vergleich zur Vollbeschäftigungsperiode die Ausgliederung von Arbeitskräften aus dem Betrieb im Zuge von Personalabbau während der 70er Jahre stark zugenommen. Der weit geringere Auslastunggrad des gesamtwirtschaftlichen Arbeitskräftepotentials hat zudem für die Betriebe die Möglichkeit erweitert, über Entlassungen und Einstellungen die Struktur ihrer Belegschaften nach Alter, Qualifikation, Gesundheit und anderen Leistungskriterien zu verbessern. So ist zum Beispiel nachgewiesen, daß der Personalabbau in Industriebetrieben während der 70er Jahre zu Lasten von Un- und Angelernten ging (Biehler, Brandes 1981).

Diesen Personalaustausch organisierten die Beschäftiger häufig auf der Grundlage von systematischer Selektion entlang sozialstatistischen Merkmalen von Arbeitskräften, wobei nicht allein Qualifikationsmerkmale herangezogen wurden. Die Allokationsprinzipien interner Arbeitsmärkte sowie eine Reihe von Schutzbestimmungen stehen dabei oft, wie oben im einzelnen dargelegt, einem unmittelbaren und unverzüglichen Austauschverfahren entgegen. Vielmehr vollzieht sich der Austausch in mehreren Stufen und zeitlich gestreckt, weshalb auch von einem indirekten oder verdeckten Rotationsmechanismus gesprochen wurde. Als indirekt kann das Rotationsverfahren ferner in dem Sinne bezeichnet werden, daß die Selektion der Arbeitskräfte abgekoppelt ist von der Selektion der Arbeitsplätze bei Betriebsänderungen; es ist also nicht unbedingt derjenige, dessen Arbeitsplatz stillgelegt oder verändert wird, zugleich derjenige, der entlassen, versetzt, höhergruppiert oder

abgruppiert wird. Dafür sorgen interne Allokationsregeln, die teils auf betriebliche Interessen, teils auf Schutzregelungen für die Arbeitnehmer zurückgehen. Da auch in einer größeren Zahl von Betrieben, die am Schwerpunkt 1 des Sonderprogramms beteiligt waren, der Personalbestand rückläufig war und in etlichen Fällen größere Personalabbauaktionen im Gange oder geplant waren, darf angenommen werden, daß dort Selektionsprozesse für Aussonderungen nicht ohne Relevanz waren.

Gleichgültig, ob die betrieblichen Auswahlentscheidungen Entlassungen, Umsetzungen oder Beförderungen betreffen, müssen sie von der Belegschaft als einigermaßen gerecht empfunden und akzeptiert werden. Andernfalls drohen Konflikte zwischen Arbeitnehmern bzw. ihren Vertretungen und der Geschäftsleitung. Die Personalentscheidungen dürfen nicht in den Geruch des Willkürlichen, Zufälligen, Subjektiven gelangen, sondern müssen "objektiv" wirken, nachvollziehbar, regelhaft; kurz, sie müssen legitim erscheinen und legitimierbar sein.

Sowohl für den Informationsgewinn über Entwicklungspotential und optimale Nutzung von Arbeitskräften als auch für die Legitimation von Personalentscheidungen können betriebliche Qualifizierungsmaßnahmen als wertvolles Hilfsinstrument dienen. Das Durchstehen von und das Abschneiden bei derartigen Maßnahmen können aus Managementsicht den derzeitigen oder zukünftigen "Wert" des Arbeitnehmers für den Betrieb signalisieren. Dem kommt zustatten, daß die Teilnahme und der Erfolg bei Qualifizierungsmaßnahmen auch für die Arbeitnehmer selber ein weithin akzeptiertes, quasi objektives, als "gerecht" empfundenes Kriterium der Selektion gilt. Der Bezug auf Qualifizierung indiziert, daß Personalentscheidungen an der individuellen Leistung oder dem Leistungsvermögen oder Können orientiert sind und leistungskonfrom vollzogen werden, daher sind sie in aller Regel wenig konfliktträchtig.

c) Konsequenzen der öffentlichen Förderung

Die Legitimationskraft betrieblicher Auswahlentscheidungen auf der Basis von Qualifizierung kann gesteigert werden, wenn es sich, wie im Falle der Maßnahmen des Schwerpunkts 1 des Sonderprogramms, um öffentlich geförderte Maßnahmen handelt, die auch von der betrieblichen Arbeitnehmervertretung befürwortet werden, ja von ihr zum Teil sogar gefordert oder gar initiiert wurden. Beweisen doch die staatliche Förderung und das Plazet des Betriebsrates, daß die Maßnahmen auch übergeordneten bzw. arbeitnehmerbezogenen Interessen dienen.

Es soll hier nicht grundsätzlich bestritten werden, daß über Qualifizierungsmaßnahmen sinnvolle, sowohl dem Arbeitgeber- wie auch dem Arbeitnehmerinteresse dienliche Allokationsentscheidungen getroffen werden können; es ist legitim für den Betrieb, seine Qualifikationsreserven so gut wie möglich zu nutzen, sie zu verbesseren und falsche Arbeitsplätzzuweisungen zu korrigieren. Ebenso legitim ist es für die Arbeitnehmer, jeweils den Arbeitsplatz anzustreben, der den eigenen Wünschen, Neigungen und Fähigkeiten am ehesten gerecht wird. Fragwürdig wird indessen die Selektion auf der Grundlage von Qualifizierungsmaßnahmen dann, wenn die Beteiligung bzw. das Ergebnis von Maßnahmen als ausschließliche Kriterien für die Chancenzuteilung auf dem internen Arbeitsmarkt herangezogen werden. Dies wäre unter Leistungsgesichtspunkten allenfalls dann zu rechtfertigen, wenn die Zugangschancen zur Förderung tatsächlich in etwa gleich wären und wenn Leistungsfähigkeit und Bildungsbeteiligung bzw. -erfolg in einem sehr engen Zusammenhang stünden. Dies ist jedoch keineswegs immer der Fall. Wir wissen, daß bildungsfernere, ältere, spezifisch qualifizierte Arbeitskräfte im allgemeinen mit größeren Problemen bei Qualifizierungsmaßnahmen konfrontiert sind, ohne daß dabei ihre Produktivität oder Motivation notwendigerweise geringer sein müssen. Selbst gemessen an einzelbetrieblicher Rationalität sind demnach Auswahlentscheidungen, die sehr stark an der Qualifizierungsteilnahme ansetzen, nicht unbedingt optimal.

Weiterhin ist zu bedenken, daß die Spaltungserscheinungen, die heute im betrieblichen Arbeitsmarkt (Stamm- und Randbelegschaft) oder im Gesamtarbeitsmarkt (leicht und schwer vermittelbare Arbeitskraftreserve) erkennbar werden, nicht zuletzt die Folge verbreiteter und nachhaltiger betrieblicher Selektionsprozesse bei Einstellungen, Entlassungen, Beförderungen und Umsetzungen sind, wobei als Entscheidungskriterien nicht nur jeweils die individuelle Leistungsfähigkeit, sondern auch Gruppenmerkmale wie Geschlecht, Alter usw. herangezogen worden sind.

Anhaltende Ausleseprozesse, die segmentbildend wirken - etwa zu großen Strukturdiskrepanzen zwischen Beschäftigten und Arbeitslosen führen - haben langfristig gesehen negative Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit von Arbeitsmärkten. Sie verhärten nicht nur Ungleichgewichtslagen, sondern entwerten auch vorhandene Arbeitskräftereserven. Sie verletzen öffentliche wie auch - auf lange Sicht - einzelwirtschaftliche Arbeitsmarktinteressen, indem sie die externen Bedingungen für die Versorgung mit qualifiziertem Personal verschlechtern.

Öffentliche Förderung betriebsinterner Qualifizierung muß folglich auch danach beurteilt werden, welche Auswirkungen von ihr auf die Politik betrieblicher Personalselektion ausgeht. Führt sie zur Veränderung der betrieblichen Auslesepolitik? Oder sanktioniert sie lediglich die bisherige Politik? Schlimmstenfalls erleichtert oder beschleunigt sie Ausleseprozesse, die, nach rein einzelwirtschaftlichen Rentabilitätskriterien gesteuert, die Funktionsfähigkeit des Gesamtarbeitsmarkts beeinträchtigen; zum Beispiel dadurch, daß über Qualifizierungsbeteiligung darüber entschieden wird, wer ausgegliedert wird und wer nicht - damit wird Nichtbeteiligung zum Negativmerkmal. Förderungsmaßnahmen, die diesen Effekt erzielen oder zumindest begünstigen, wären im Sinne der Zielsetzungen öffentlicher Arbeitsmarktpolitik als bedenklich, wenn nicht konterintentional einzustufen. Denn Zielsetzung öffentlicher Politik ist es ja, negative, d.h. in diesem Fall die Arbeitsmarktchancen benachteiligter Gruppen des Arbeitsmarkts belastende Allokations- und Verteilungswirkungen zu vermeiden bzw. zu korrigieren.

Öffentliche Arbeitsmarktpolitik hat bislang weitgehend darauf verzichtet, in direkter Weise in betriebliche Allokationspolitik zu intervenieren. Zwar sind mit beruflichen Fördermaßnahmen - von den Einarbeitungszuschüssen abgesehen - jeweils bestimmte Qualifizierungsziele, -formen und -inhalte verbunden, doch steht es im Belieben des einzelnen Betriebs, ob er sich diese Förderung zunutze macht. Zudem ergeben sich aus einer Inanspruchnahme der Förderung durch die Betriebe keine unmittelbaren oder zwingenden Folgen für den Arbeitskräfteeinsatz. Natürlich gibt es eine ganze Reihe von gesetzlichen bzw. administrativen Regelungen, die die betriebliche Arbeitskräftepolitik zum Beispiel im Bereich des Kündigungs- und Arbeitsschutzes tangieren; doch zumeist legen diese bestimmte Prozeduren fest, nicht aber inhaltliche Vorgaben, an denen Betriebe sich zu orientieren hätten.

Auch im Sonderprogramm wurde davon abgesehen, die Förderung von innerbetrieblicher Qualifizierung mit irgendwelchen Bedingungen für die Arbeitskräftenutzung zu verknüpfen, von denen her sich Richtlinien für betriebliche Auswahlpolitik ergeben könnten und die dann wiederum als Bewertungsmaßstab für eine Beurteilung der Förderung herangezogen werden könnten. Die Begleitforschung ist von daher genötigt, selbst eine Reihe von Kriterien zu benennen bzw. zu entwickeln, nach denen beurteilt werden kann, wie sich die Fördermaßnahmen aus dem Blickwinkel von Arbeitskräfteselektion und -allokation ausgewirkt haben.

Für eine Beurteilung der Selektionsprozesse aus arbeitsmarktpolitischer Sicht ist bedeutsam, nach welchen Kriterien die Teilnehmer an den Maßnahmen des Sonderprogramms ausgewählt werden und wer im einzelnen die Auswahlentscheidungen getroffen hat. Ferner: Für welchen Zweck und mit welchem Ziel wurde ausgewählt? Inwieweit wurden zum Beispiel Maßnahmen direkt oder indirekt zur Selektion für Beförderungen oder für einen Personalabbau eingesetzt?

Es ist unschwer zu erkennen, daß die empirische Untersuchung dieser Fragen auf eine Reihe von objektiven Schwierigkeiten stößt; vor allem dann, wenn die personellen Folgewirkungen häufig ver-

deckt sind und in mehreren Stufen verlaufen und von daher auch nur in längeren Zeiträumen genauer in Erfahrung zu bringen sind. Zudem ist es nicht leicht, im konkreten Fall auseinanderzuhalten, inwieweit die Maßnahme Qualifizierungszwecken und inwieweit sie Selektionszielen gedient hat. Diese Differenz ist den Verantwortlichen (soweit sie überhaupt für beide Entscheidungsbereiche zuständig sind) häufig nicht oder nicht unmittelbar bewußt; oft wird sie erst im nachhinein - etwa bei bestimmten betrieblichen Veränderungen - deutlich.

Auch wenn sich die empirische Beantwortung der hier gestellten Frage als schwierig erweist und unzulänglich bleibt, so sind doch Auswahlentscheidungen für den Arbeitsmarktprozeß von so weitreichender Bedeutung, daß von einer Beleuchtung dieser Problematik nicht abgesehen werden kann.

### d) Selektionseffekte in Maßnahmebetrieben

#### Teilnehmerauswahl

Zur Beantwortung der Frage, ob und wie die Qualifizierungsförderung im Rahmen des Sonderprogramms auf die betriebliche Allokationspolitik eingewirkt hat, kann man sich zunächst einmal die Frage vorlegen, wer den gefördert wurde. Bei der Zusammensetzung des Teilnehmerkreises lassen sich gegenüber den Ergebnissen bisheriger öffentlicher Förderung von beruflicher Erwachsenenbildung wie auch gegenüber den Weiterbildungsmaßnahmen, die von den Betrieben in eigener Regie und auf eigene Kosten veranstaltet werden, doch einige bedeutsame Abweichungen feststellen.

Die positiven Abweichungen von der bisherigen Förderpraxis beziehen sich in erster Linie auf die Un- und Angelernten; sie machen rund die Hälfte aller Geförderten aus und sind relativ zu ihrem Beschäftigungsanteil in den Maßnahmebetrieben sogar überrepräsentiert (Infratest 1980, Bd. 4, S. 12 ff.). Auch gegenüber den 1979 in berufliche Bildungsmaßnahmen nach dem AFG neu eingetretenen Teilnehmern, von denen 23,3 % (bei den Männern) bzw. 35,1 % (bei den Frauen) keine Berufsausbildung hatten, kann sich das Ergebnis des Sonderprogramms sehen lassen, wenn man die Beteiligung von Arbeitnehmern unterhalb der Facharbeiterebene als besonders wün-

schenswert ansieht (ANBA 1980). Eine recht positive Bilanz im Sonderprogramm zeigt sich auch für die Ausländer, die, gemessen an ihrem Beschäftigtenanteil an der Gesamtbeschäftigung wie auch in den Maßnahmebetrieben, leicht überrepräsentiert sind. Auch im Vergleich zur Beteiligung der Ausländer an der AFG-Förderung kann man von einem Erfolg sprechen.

Um die positiven Differenzen zwischen Sonderprogramm und den bisherigen Weiterbildungsaktivitäten der Betriebe im Hinblick auf die genannten Zielgruppen zu verdeutlichen, seien noch einmal Ergebnisse aus entsprechenden Untersuchungen referiert. Die Tabellen 1 und 2 zeigen, jeweils nach Beschäftigtengruppen gegliedert, die Beteiligung an betrieblicher Weiterbildung.

Tabelle 1: Zielgruppen betrieblicher Weiterbildungsförderung 1975

| Teilnehmergruppen | Häufigkeit der Nennungen[1)] in % |
|---|---|
| AT-Angestellte | 55 |
| Technische Angestellte | 66 |
| Kaufmännische Angestellte | 75 |
| Facharbeiter | 49 |
| Angelernte | 18 |
| Ungelernte | 11 |
| n = 734 | |

Quelle: ISF-Betriebserhebung 1975

1) Mehrfachnennungen

Tabelle 1 zeigt die Verteilung betrieblicher Weiterbildungsförderung nach Beschäftigten- bzw. Qualifikationsgruppen für eine repräsentative Auswahl der deutschen Wirtschaft, ausgenommen die Landwirtschaft und der öffentliche Sektor (vgl. Maase u.a. 1978, S. 171).
Un- und Angelernte, dies kann man der Übersicht entnehmen, sind stark benachteiligt; wobei das Ungleichgewicht sicher noch stärker ausgefallen wäre, wenn man den Umfang und die Qualität der jeweiligen Maßnahmen für die einzelnen Gruppen berücksichtigt hätte.

Tabelle 2 zeigt für eine Auswahl von 21 Unternehmen der deutschen Stahlindustrie den Anteil der Beschäftigtengruppen an Weiterbildungsmaßnahmen (Kohl 1978).
Hier sind teilweise die Unterschiede noch größer als bei der Tabelle 1.

Tabelle 2: Anteil der Beschäftigtengruppen an Weiterbildungsmaßnahmen

(in % der in der jeweiligen Gruppe beschäftigten Mitarbeiter)

| Mitarbeitergruppe | Anteil an Weiterbildungsmaßnahmen |
|---|---|
| Ungelernte | 7,0 |
| Angelernte | 7,4 |
| Facharbeiter | 19,6 |
| Arbeiter insgesamt | 11,8 |
| Kaufmännische Tarifangestellte | 17,5 |
| Technische Tarifangestellte | 57,1 |
| Kaufmännische AT-Angestellte | 55,6 |
| Technische AT-Angestellte | 78,2 |
| Angestellte insgesamt | 41,4 |

Quelle: Kohl 1978.

Gemessen an diesen Verteilungen sind die Ergebnisse des Sonderprogramms weit befriedigender, da die bisher wenig geförderten Qualifikationsgruppen stärker zum Zuge kamen.

Anders hingegen sieht es aus, wenn man die Beteiligung am Schwerpunkt 1 nach Geschlecht und Alter betrachtet.

Frauen waren, bezogen auf ihren Anteil an der Gesamtbeschäftigung und ihren Anteil in den geförderten Betrieben, am Sonderprogramm unterproportional beteiligt. Auch die Altersverteilung der Geförderten war einseitig: zugunsten der Jüngeren und zu Lasten der

Älteren, wobei, wie die Teilnehmererhebung herausstellt, insbesondere die Altersgruppe der über 55-jährigen zu kurz kam, eine Gruppe also, die besonders hohen Dequalifizierungs- und Wiedereingliederungsrisiken ausgesetzt ist. Unterrepräsentiert waren darüber hinaus die Schwerbehinderten.

Weiter deutet der Befund aus der Teilnehmerstatistik darauf hin, daß rund zwei Drittel (in Großbetrieben sogar drei Viertel) der Teilnehmer an den Qualifizierungsmaßnahmen mehr als fünf Jahre im selben Betrieb beschäftigt waren, und daß eher Mitglieder der Stammbelegschaft als Mitglieder der bei Abbaumaßnahmen besonders bedrohten Randbelegschaften gefördert wurden (Infratest 1980, Bd. 4, S. 12).

Unter den Geförderten nach Schwerpunkt 1 waren jedoch anteilig mehr ältere Arbeitnehmer als beispielsweise unter den Teilnehmern nach der AFG-Förderung (Infratest 1980, Bd. 4, S. 9; ANBA 1980, Tab. 13, S. 18). Dies könnte zum einen damit erklärt werden, daß die Geförderten, wie eben vermutet, mehrheitlich zu den Stammbelegschaften der Betriebe zählen; es kann aber auch bedeuten, daß ältere Arbeitskräfte eher zu betriebsinternen Qualifizierungsmaßnahmen bei einem Fortbestand des Beschäftigungsverhältnisses bereit sind, hingegen weniger zu außerbetrieblichen Maßnahmen unter Auflösung des Arbeitsverhältnisses, einem für ältere Arbeitnehmer besonders riskanten Unterfangen.

Für eine Verbesserung der Beschäftigungschancen von benachteiligten Arbeitskräftegruppen ist die Beteiligung an Qualifizierungsmaßnahmen als solche noch keine hinreichende Bedingung. Denn wir wissen noch nicht, welches das eigentliche Ziel der Beteiligung war. Die Maßnahme kann sowohl auf Verbesserung der internen Anpassungskraft gerichtet gewesen sein, wie auch auf die bloße Vorselektion in Zusammenhang mit zukünftig eintretenden Anpassungserfordernissen. Das betriebliche Interesse an der Maßnahme hätte im letzteren Fall nicht darin bestanden, eine aktuelle Qualifikationslücke zu schließen, sondern darin, gleichsam eine Rangordnung der vorhandenen Arbeitskräfte nach ihrem mutmaßlichen Anpassungspotential, d.h. eine Arbeitskräfteschlange zu bestimmen, mit deren Hilfe dann Personalentscheidungen bei zukünftigen Anpassungssituationen getroffen werden können. Im Extremfall könnte über die Beteiligung entschieden oder vorentschieden werden, wer in eine Abteilung oder im Betrieb verbleibt und wer versetzt oder entlassen wird.

Die Nutzung betrieblicher Qualifizierungsmaßnahmen für Selektionszwecke im Rahmen des Förderungsprogramms war natürlich nur

dort möglich, wo nicht gleichsam mit der personellen Betroffenheit von technisch-organisatorischen Umstellungen die Auswahl der Qualifizierungsteilnehmer bereits mehr oder weniger festgelegt oder weitgehend vorgegeben war. Da dies jedoch häufig nicht der Fall war, gab es vielfach erhebliche Dispositionsspielräume für eine betriebliche Auswahlpolitik, die auch entsprechend genutzt wurden.

In den untersuchten Betrieben lassen sich zwei Funktionen von Auswahlentscheidungen auseinanderhalten, die selektionspolitisch bedeutsam sind:

- Zum einen gab es die Situation, bei der aus einer größeren Zahl von Belegschaftsmitgliedern diejenigen für die Teilnahme an den Fördermaßnahmen herausgezogen wurden, die nach Einschätzung des Managements - zum Teil auch nach Ansicht der Arbeitnehmervertretung - mit größter Wahrscheinlichkeit neu entstehende Aufgaben am ehesten meistern würden. Es waren häufig diejenigen, die sich bislang schon bewährt hatten oder auch bei früheren Qualifizierungsmaßnahmen sich ausgezeichnet hatten. In diesem Fall kann man von einer Auswahl für die Maßnahme sprechen, wobei die Entscheidungsgrundlage zumeist im bisherigen Arbeits- und Leistungsverhalten des Arbeitnehmers liegt.

- Einen zweiten Typ von Auswahlentscheidungen oder Entscheidungen mit möglichen Selektionsfolgen kann man als Auswahl nach dem Erfolg der Teilnahme an der Maßnahme bezeichnen. Es wird vom Durchstehen der Qualifizierungsmaßnahme, vom Bestehen einer Prüfung oder von einer internen Bewertung des Lernerfolgs abhängig gemacht, wie es um die Beschäftigungsaussichten auf dem betriebsinternen Arbeitsmarkt für die Betroffenen steht bzw. für welche Arbeitsplätze sie in Frage kommen. Der Qualifizierungserfolg wird also hier instrumentell, nicht so sehr final für Selektionszwecke eingesetzt. Es geht primär darum zu erfahren, wie sich vermutlich der Teilnehmer in zukünftigen Situationen mit Anpassungserfordernissen bewähren wird oder auch darum zu demonstrieren, daß bei der Auswahl in rationaler, überprüfbarer Weise vorgegangen wird.

Der Zusammenhang zwischen der Beteiligung an Qualifizierungsmaßnahmen und derzeitigen oder zukünftigen Auswahlerfordernissen ist unterschiedlich direkt und für die Beteiligten unterschiedlich erkennbar. Häufig wird gleichsam nur vorsorglich mit Hilfe von Maßnahmen unter den Teilnehmern differenziert, eine Praxis, die bei der betrieblichen Nachfolgeplanung, insbesondere bei Angestellten und Führungskräften, in größeren Betrieben seit Jahren üblich ist. Gelegentlich ist es aber auch offensichtlich und den Beteiligten bewußt, daß mit der Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen mehr oder weniger über ihr zukünftiges Beschäftigungsschicksal im Betrieb entschieden wird. In einer größeren Zahl von Förderungsfällen in unseren Untersuchungsbetrieben war die Versetzung auf einen begehrten Arbeitsplatz oder der berufliche Aufstieg, etwa in eine Vorgesetztenposition, unmittelbar an die erfolgreiche Beendigung einer Fortbildung oder sonstigen Qualifizierungsmaßnahme geknüpft. Auch bei negativen Personalmaßnahmen - bei Personalabbau oder Abgruppierung - wurde der Instrumentcharakter der Qualifizierungsbeteiligung den Betroffenen deutlich.

Die betroffenen Arbeitnehmer reagierten, soweit ihnen der Selektionscharakter der Maßnahme bewußt war, häufig in zwiespältiger Weise: Einerseits sahen sie, wie sie durch Qualifizierung möglicherweise den Bedrohungen aus dem Weg gehen konnten, die als Folge von Betriebsänderungen zu erwarten sind; andererseits fürchteten sie, daß bei ungenügendem Qualifizierungserfolg der Beweis für ihre "Unfähigkeit" zu beruflicher Anpassung erbracht sei und sich damit ihre zukünftige Beschäftigungslage mit einiger Sicherheit verschlechtern würde.

In einem Betrieb, in dem eine umfassende Umstellung auf ein neues, technisch weit fortgeschrittenes Produkt vollzogen wurde, hatte sich schnell herumgesprochen, daß diejenigen ihren Job verlieren würden, die sich nicht an den Qualifizierungsmaßnahmen beteiligten. Daraufhin setzte ein großer Andrang auf die Teilnahme ein; darunter auch bei den meisten Ausländern, die befürchteten, ohne Umschulung nicht nur ihren Arbeitsplatz bei der Firma zu verlieren, sondern auch in die Heimatländer zurückgeschickt zu werden.

## Qualifizierungszweck und personelle Folgewirkungen

Wie gesagt, aus der Beteiligung an Fördermaßnahmen der Qualifizierung an sich läßt sich noch nicht definitiv schließen, welche Konsequenzen die Maßnahmen für den betrieblichen Arbeitsmarkt, für die Qualifizierungsstruktur oder für die Teilnehmer haben. Die Beteiligung von chancengeminderten Arbeitskräften bzw. Mitgliedern von arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen ist als solche noch kein hinreichender Beleg für eine Maßnahme mit personal- bzw. arbeitsmarktpolitisch positivem Effekt. Man muß im einzelnen danach forschen, wozu die Maßnahme diente und welche personellen Wirkungen damit verbunden waren.

In einer erheblichen Zahl von Fällen waren die Maßnahmen mit aktuellen oder geplanten Beförderungen bzw. beruflichem Aufstieg im Betrieb verbunden. Aus der Teilnehmererhebung wissen wir, daß das Management in rund der Hälfte aller Förderfälle, vorwiegend bei langdauernden Maßnahmen und solchen, die mit einer Zertifizierung endeten, mit einer Höhergruppierung der Teilnehmer rechnete. Relativ häufig wurden die Teilnehmer nach Absolvierung der Maßnahme Vorarbeiter oder Werkspoliere oder anderweitige Vorgesetzte oder erwarben zumindest eine Anwartschaft für solche Positionen. In einigen Fällen wurde nicht nur ein Anspruch auf Aufstieg erteilt oder erweckt, sondern über das Erfolgsergebnis auch die Reihenfolge für den Aufstieg in Vorgesetztenpositionen festgelegt.

In einem elektrotechnischen Gerätewerk wurde mit Hilfe der Lohnkostenzuschüsse für "Sonstige Qualifizierungsmaßnahmen" eine größere Zahl von angelernten Produktionsarbeiterinnen in einem achtmonatigen Kurs zu Einrichterinnen qualifiziert. Da die Einrichterinnen in dem Betrieb zugleich mit dem Personaleinsatz, der Produktionskontrolle, der Regelung der Materialzufuhr und kleinen Reparaturen in ihren Abteilungen betraut sind, sind sie der untersten Führungsschicht - derjenigen unterhalb der Meister - zuzurechnen. Diese Positionen wurden vordem mehrheitlich von männlichen Facharbeitern ausgefüllt. Für die Qualifizierungsmaßnahme hatten sich doppelt soviele Frauen beworben, wie Teilnehmerplätze bereitgestellt wurden. Die Selektion erfolgte über einen psychologischen Eignungstest, aus dem die "Besten" für den Kurs genommen wurden. Die Meister hingegen waren an der Auswahl nicht beteiligt, da sie nur mit Widerwillen bereit waren, gute Kräfte aus ihren Abteilungen für die Fördermaßnahmen und für den eventuellen späteren Einsatz in anderen Arbeitsbereichen abzugeben.

Für die Teilnehmerinnen bedeutete eine erfolgreiche Absolvierung der Maßnahme in praktisch allen Fällen beruflichen Aufstieg. Selbst diejenigen, die nicht sofort nach dem Kurs auf einen Einrichterplatz kamen, sind auf ähnlich anspruchsvolle und entlohnte Positionen gesetzt worden (z.B. auf Arbeitsplätze im Prüffeld), mit der Zusicherung, daß sie Vorrang bei der Besetzung später frei werdender Einrichterplätze hätten. Im übrigen erhielten sie ein vom Präsidenten des Landesarbeitsamts unterzeichnetes Zertifikat, das auch für entsprechende Arbeitsgelegenheiten außerhalb des Werks verwendbar ist. Im gleichen Werk wurden auch Maßnahmen des Schwerpunkts 1 für die Ausbildung zum Industriemeister, Fertigungsplaner und Techniker durchgeführt, also durchweg Maßnahmen, die einen beruflichen Aufstieg zum Ziel hatten.

In einer Reihe von Betrieben wurden (ausschließlich "Sonstige") Qualifizierungsmaßnahmen als Vorqualifizierung bzw. Testqualifizierung für später anschließende berufliche Bildungsgänge herangezogen, etwa zu einer Facharbeiter-Ausbildung. Es ging darum, aus dieser Teilnahme Rückschlüsse darauf zu gewinnen, wer unter den Teilnehmern mit welcher Wahrscheinlichkeit die spätere anspruchsvollere Bildungsmaßnahmen bewältigen würde.

So setzte ein Chemiebetrieb, der aktuellen und auch für die weitere Zukunft hohen Facharbeiterbedarf registrierte, "Sonstige Maßnahmen" gezielt dafür ein, unter den Angelernten möglichst systematisch das Reservoir an "facharbeiterfähigen" Belegschaftsmitgliedern auszuloten und herauszufiltern. Die Teilnehmer wurden im Rahmen der Maßnahmen bereits mit theoretischem Grundlagenwissen in Chemie konfrontiert, um zu sehen, wieweit sie einer späteren theorieintensiven Vollausbildung zur Fachkraft genügen könnten.

Zum Teil muß man die geförderten Qualifizierungsmaßnahmen auch als Abschnitt bzw. Stufe von mehrstufigen Qualifizierungsprogrammen oder -sequenzen sehen, wobei sie dann entweder die Eingangsstufe oder auch eine der Zwischenstufen in einem seit längerem praktizierten Qualifizierungsgang bildeten, etwa bei formalisierten Anlernqualifizierungen.

So wurde in einem Unternehmen der Eisen- und Stahlindustrie bereits seit längerem versucht, die bislang naturwüchsige Anlernung für Produktionstätigkeiten zu systematisieren. Wesentlich war dabei zweierlei: Erstens existierte für einzelne Arbeitsplätze ein Minimum an vorstrukturierten, organisierten Voraussetzungen (schriftliche Unterlagen, benanntes ausgewähltes Betreuungspersonal). Zweitens bestanden verbindliche Vorstellungen über die sinnvolle Abfolge verschiedener Tätigkeiten/Arbeitsplätze, auf die in besagter Form vorbereitet wurde, sei es zur horizontalen

Anreicherung, sei es zur vertikalen beruflichen Entwicklung. Einige der Programm-Maßnahmen des Unternehmens bezogen sich nun auf diese bereits angelegten Muster teilweise "besonderter" Qualifizierungsprozesse.

Ein weiterer Teil der Maßnahmen sollte zum Erwerb von Spezialqualifikationen führen, die zu einer von der früheren Tätigkeit abgehobenen oder zu einer gleichartigen, jedoch höherwertigen bzw. höher eingestuften Tätigkeit hinführten. Für diese Maßnahmen wurde in den meisten Fällen auf der Grundlage bisheriger Qualifikation und Motivation unter Belegschaftsmitgliedern ausgewählt, in einigen Fällen wurden auch Eignungstests angewendet. Typische Beispiele dafür sind Kurse, die zum Spezialschweißer führen. Hierfür wurden in der Regel diejenigen herausgezogen, die jeweils nach Ansicht der Vorgesetzten (zum Teil auch des Betriebsrats) mit größter Wahrscheinlichkeit den Kurs erfolgreich absolvieren würden oder sich bereits als Spitzenkräfte hervorgetan hatten.

In mehreren unserer Untersuchungsbetriebe mußten Facharbeiter oder Facharbeitern gleichgestellte Kräfte für höhere fachliche Anforderungen ausgebildet werden. In wachsendem Umfang stellten Auftraggeber wie die Deutsche Bundesbahn oder der Steinkohlenbergbau an die auftragnehmenden Firmen höchste Qualitätsansprüche bei den auszuführenden Arbeiten. Typisch dafür waren etwa Arbeiten von Blech- und Rohrschweißern für Untertage-Transportsysteme, für die die gesetzlichen Sicherheitsbestimmungen verschärft worden waren.

Umsetzungen von Personal innerhalb oder zwischen Abteilungen, zum Teil auch zwischen Betrieben in Unternehmen mit mehreren Arbeitsstätten, waren das personalpolitische Ziel vor allem dort, wo Arbeitskräfte durch technisch-organisatorische Veränderungen freigesetzt wurden. In vielen Fällen, in denen diese Ausgangssituation gegeben war, wurden tatsächlich diejenigen Belegschaftsmitglieder in die Qualifizierung einbezogen, die von der Umstellung erfaßt wurden; ein Ergebnis, wie es den Programmintentionen entspricht.

Die Selektionsfreiheit des Betriebs war hierbei durch den Förderungsanlaß eingeschränkt. Ein Auswählen aus dem Freigesetztenpool für Qualifizierungsmaßnahmen war nur dort möglich, wo nicht alle

der Betroffenen an der Qualifizierung beteiligt wurden bzw. werden konnten.

In einigen der von uns untersuchten Fälle wurde deutlich, daß das Management, hätte es völlig freie Hand für die Bestimmung der Umzusetzenden gehabt, nicht in jedem Falle die von Anpassungsvorgängen betroffenen Arbeitnehmer für die Requalifizierung ausgewählt hätte, sondern andere Personen, die für die neuen Arbeitsplätze geeigneter erschienen.

In einigen wenigen Fällen war die Qualifizierungsmaßnahme mit Versetzungen auf andere Arbeitsplätze verbunden, die niedriger bewertet waren oder das Risiko von Lohneinbußen mit sich brachten.

Zum Teil waren diese personellen Folgewirkungen unverzüglich nach Beendigung der Maßnahme geplant, zum Teil aber erst für einen späteren, nicht genau absehbaren Zeitpunkt vorgesehen. Bei den Betroffenen handelte es sich eher um eine Negativauslese, da die wettbewerbsstarken Arbeitskräfte den drohenden Statusminderungen durch Abwanderung zuvorkamen.

In einem Unternehmen der metallverarbeitenden Industrie wurde der Maschinenbau eingestellt, wodurch die dort beschäftigten Facharbeiter (hauptsächlich Werkzeugmacher und Maschinenschlosser) freigesetzt wurden. Da längerfristig die Weichen auf Personalabbau gestellt waren und wenig aktueller Personalbedarf bestand, waren für die Freigesetzten wenig gleichwertige Beschäftigungsgelegenheiten im Betrieb vorhanden. Ein größerer Teil insbesondere der jüngeren Facharbeiter entschloß sich daraufhin, zu kündigen und in eine andere Region mit relativ guten Beschäftigungsaussichten für Qualifizierte abzuwandern - wodurch die ohnehin schon alterslastige Beschäftigungsstruktur weiter verschlechtert wurde.

Die verbleibenden freigesetzten Facharbeiter wurden nach einer Beteiligung an mehrwöchigen "Sonstigen Qualifizierungsmaßnahmen" auf Angelerntenarbeitsplätze in der Produktion versetzt, also praktisch zu Produktionsarbeitern ab"qualifiziert". Wie weitgehend für die Betroffenen aufgrund der Versetzung nach Ablauf der einjährigen Lohnausgleichsgarantie die Lohneinbuße sein würde, konnte noch nicht genau vorhergesehen werden, da der neue Verdienst davon abhängig gemacht wurde, wie hoch der Akkord ausfiel. Das Management rechnete zumindest für einen Teil der Betroffenen mit Verdienstkürzungen. Die Auswahl für die Maßnahme kam fast

zwangsläufig als Ergebnis des Abwanderungsprozesses zustande: Einbezogen in die Maßnahme wurden diejenigen, die im Betrieb verblieben waren.

In diesem Fall war die Qualifizierungsmaßnahme mit einer Verschlechterung der betrieblichen Qualifikationsstruktur und wahrscheinlich auch mit Lohneinbußen und Abgruppierungen verbunden. Es ist - vom Vorzug einer guten Einarbeitung für den neuen Arbeitsplatz einmal abgesehen - schwer zu erkennen, worin unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten der Wert dieser Maßnahme liegen könnte, da die Erhaltung der Beschäftigung nicht in Frage gestellt war.

In einer Reihe von Fällen standen die Förderungsmaßnahmen in Zusammenhang mit laufendem oder geplantem Personalabbau und der Ausgliederung von Teilen der Belegschaft.

Die Rolle der Qualifizierungsmaßnahmen im Hinblick auf die Selektion von Arbeitskräften für den Personalabbau war hierbei unterschiedlich, ihr Einfluß auf die Auswahlentscheidung mehr oder weniger stark ausgeprägt. Teilweise waren diejenigen für den Verbleib im Betrieb vorgesehen, die gezielt für die Fördermaßnahmen ausgesucht wurden oder sich selbst freiwillig gemeldet hatten, während die Nicht-Teilnehmer entlassen wurden oder mit einer späteren Entlassung rechnen mußten, nachdem sie sich von den nunmehr Qualifizierten negativ abhoben.

In einem großen Betrieb der Metallverarbeitung, in dem im Zuge der Umstellung auf ein neues Produkt ein beträchtlicher Teil der Arbeitsplätze abgebaut wurde, verlief die Auswahl der umzusetzenden Arbeitskräfte über zwei Selektionsstufen. Der erste Schritt bestand darin, Arbeitskräfte für die Fertigung des neuen Produkts auszuwählen, der zweite Schritt darin, unter den Arbeitskräften für die neue Produktion diejenigen auszuwählen, die an den Qualifizierungsmaßnahmen beteiligt werden sollten.

Für die erste Auswahlstufe wurden neben der Qualifizierungsfähigkeit hauptsächlich Leistungs- und Verhaltenskriterien herangezogen. Für die zweite Auswahlstufe dagegen spielten zusätzlich Eingruppierungsüberlegungen eine Rolle. Da die neuen Arbeitsplätze niedriger bewertet waren und da für alle der von der Umstellung Betroffenen mit einer Abgruppierung nach Aufnahme der späteren Tätigkeit gerechnet wurde, war dem Management daran gelegen, von den unterschiedlich eingruppierten Arbeitskräften diejenigen mit

der bisher niedrigsten Lohngruppe in die Qualifizierungsmaßnahmen einzubeziehen. Man hoffte damit, rechtliche Hindernisse bzw. Widerstand des Betriebsrats bei der Abgruppierung am ehesten vermeiden zu können.

Während für diejenigen, die partiell mit Hilfe der Qualifizierungsmaßnahmen in die neue Fertigung versetzt wurden, die neuen Arbeitsplätze als sehr sicher betrachtet wurden, mußten diejenigen, die nicht umgesetzt wurden, mit Beschäftigungsverlust rechnen. Die Personalentscheidung über Verbleib oder Ausscheiden war zwar nicht ausschließlich, aber zumindest partiell durch die Teilnahme an den Fördermaßnahmen geprägt, wobei hierfür wiederum Leistungsgesichtspunkte maßgebend waren.

Im Gegensatz zum eben geschilderten Fall, in dem alle Geförderten mit einer sicheren Weiterbeschäftigung nach der betrieblichen Umstellung rechnen durften, war in anderen Fällen absehbar, daß nicht alle Teilnehmer später im Betrieb behalten werden konnten, daß also auch ein Teil der Geförderten vom Personalabbau erfaßt würde. In diesem Fall kann man, vom Effekt der Maßnahme her gesehen, von einer "Qualifizierung für den überbetrieblichen Arbeitsmarkt" sprechen; zumindest insoweit, als durch die Maßnahme den Ausscheidenden arbeitsmarktgängige, gesuchte Qualifikationen vermittelt wurden. Es läßt sich argumentieren, daß über die Fördermaßnahmen eine qualitativ verbesserte Zufuhr von Arbeitskräften in die Arbeitsmarktreserve erfolgte und demnach auch eine Verbesserung der Vermittlungsfähigkeit der Arbeitssuchenden erwartet werden durfte.

Bei einem stark von Sanierungen betroffenen Großunternehmen der Eisen- und Stahlindustrie wurde ein Teil der Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen des Schwerpunkts 1 auch als Vorbereitung für Tätigkeiten außerhalb des Betriebes verstanden. Zwar blieb noch offen, wer im einzelnen nach der Umstrukturierung im Werk am Ort verbleiben, unternehmensintern umgesetzt oder dem Arbeitsmarkt anheimgestellt werden würde; doch war es Auffassung eines Teils der für die Programmentwicklung Verantwortlichen, daß die noch Beschäftigten auch für den beruflichen Weg nach der Trennung vom bisherigen Betrieb gerüstet sein sollten. Deshalb forcierten Ausbildungsabteilung und Betriebsrat solche Qualifizierungsmaßnahmen, die zu einem arbeitsmarktgängigen Zertifikat, insbesondere dem Facharbeiterbrief führen.

Auch in einem weiteren von uns untersuchten Hüttenwerk, das mit öffentlichen Mitteln unter anderem Umschulungen zum Betriebsschlosser betrieb, war abzusehen, daß in näherer Zukunft nicht alle Umgeschulten im Unternehmen einen entsprechenden Arbeits-

platz finden würden. Die Ausbildungsabteilung ging davon aus, daß man bei dieser Maßnahme teilweise für den Arbeitsmarkt qualifiziere. "Für den Fall der Fälle" sei das Unternehmen bereit, seinen langjährig Beschäftigten wenigstens eine gute Qualifikation mitzugeben.

Die "Qualifizierung für den Arbeitsmarkt" dürfte, soweit sie zum Beispiel durch Betriebe der Stahlindustrie erfolgte, positive Auswirkungen auf die Qualität der Arbeitsmarktreserve haben. Die von uns untersuchten Stahlbetriebe gehörten jedenfalls im Bereich von Fortbildung und Umschulung zu den größten und auch aus der Sicht der Arbeitsämter besten Ausbildern auf dem lokalen Arbeitsmarkt.

Eine gezielte Inanspruchnahme der Fördermittel für Qualifizierung von Problemfällen begegnete uns nur in wenigen Betrieben.

Ein kleiner Betrieb des Bekleidungsgewerbes, der fast ausnahmslos jüngere Frauen in der Fertigung beschäftigte, hatte infolge hoher Fehlzeitenquoten und Fluktuation unter einem permanenten Personalumschlag bei einem großen Teil seiner Belegschaft zu leiden. Die Fluktuation konzentrierte sich auf junge Frauen zwischen 18 und 21 Jahren, von denen die meisten einen Sonderschulabschluß hatten. Da der Betrieb darum zu kämpfen hatte, wirtschaftlich einigermaßen festen Boden unter die Füße zu bekommen und es nur allmählich und mit viel Mühe gelang, qualifiziertes Personal heranzuziehen, blieb auch die Einarbeitung der neu eingestellten Mitarbeiterinnen für die Fertigung hinter den Ansprüchen zurück, die das Management hinsichtlich der Qualität der Anlernung aufstellte. Das hohe Maß an Absentismus und Fluktuation wurde von der Betriebsführung wesentlich auf dieses Defizit zurückgeführt. Das Sonderprogramm bot diesem Bereich die finanziellen Voraussetzungen für eine Abhilfe, die man wohl seit einiger Zeit ins Auge gefaßt hatte, jedoch nicht finanzieren konnte. Mit Hilfe von Einarbeitungszuschüssen und Maßnahmen der "Sonstigen Qualifizierung" war es möglich, eine bessere Anlernung neugewonnener Arbeitskräfte zu organisieren mit dem Ergebnis, daß sich bei Absentismus und Fluktuation eine rückläufige Tendenz einstellte. Die Stabilisierung der Belegschaft erlaubte es dann überdies, einige Frauen temporär von Produktionsaufgaben zu befreien und für anspruchsvollere Näherinnentätigkeiten zu qualifizieren.

Obgleich in diesem Falle kein Anpassungsfall und somit dem Programmbuchstaben nach auch kein Förderungsanlaß vorlag, wurden die hier durchgeführten Maßnahmen doch in mehrfacher Hinsicht dem "Geist" des Programmschwerpunkts 1 gerecht: Ohne öffentliche Unterstützung wären die Maßnahmen für den Betrieb kaum finanzierbar

gewesen; gefördert wurden wettbewerbsschwache Arbeitnehmer mit dem Ziel der besseren Integration in den Betrieb und der Stabilisierung des Arbeitsverhältnisses; die Qualifizierung von Näherinnen war in dem Sinne eine Präventivmaßnahme, als sie die geplanten Spezialisierungsmaßnahmen des Betriebs auf höherwertige, die Wettbewerbsposition stärkende Erzeugnisse erleichterte.

Ein gezieltes Heranführen von Problemfällen erfuhren wir noch in einem zweiten Betrieb, in dem Lehrabbrecher unter persönlicher Anleitung durch den Firmeninhaber in ein neues Fertigungsprogramm eingeführt wurden mit dem Ziel, nach Beendigung der Maßnahme dann selbst genügend qualifiziert zu sein, um die Anlernung weiterer Arbeitskräfte übernehmen zu können.

Überblickt man die genannten Typen und Beispiele von Maßnahmen hinsichtlich ihrer Zielsetzung und ihre personellen Folgewirkungen für die Beschäftigten, so erhält man ein recht vielfältiges Erscheinungsbild. Viele der Maßnahmen waren nicht ursächlich, aber instrumentell mit beruflichem Aufstieg oder mit der Entscheidung über Verbleib im bzw. Ausgliederung aus dem Betrieb verbunden, insbesondere dort, wo Personaleinschränkungen anstanden. Durch die Auswahl eines Mitarbeiters für die Teilnahme an einer Qualifizierung konnte der Beschätigungsstatus verbessert oder gesichert werden. Umgekehrt konnte insbesondere dann, wenn in einem Betrieb aufgrund von quantitativen oder qualitativen Einschränkungen des Arbeitsplatzangebots starke Verdrängungskonkurrenz vorherrschte, die bloße Nichtteilnahme bereits einer relativen Verschlechterung von Beschäftigungsstatus und -sicherheit gleichkommen; sie konnte bereits den ersten Schritt hin zu einem betrieblichen Randstatus und schließlich zur Ausgliederung bedeuten.

Der erste arbeitsmarktpolitisch sinnvolle und wünschenswerte Effekt des Sonderprogramms sollte der einer Chancenumverteilung auf dem betrieblichen Arbeitsmarkt sein. Das heißt, daß nicht in selektiver Weise immer nur die Besten und Leistungsfähigsten im betrieblichen Markt gefördert werden und darin verbleiben, während die aus der Sicht der Beschäftiger Schwächsten ohne Förderungschance bleiben und am ehesten abgebaut werden. Eine derartige Umschichtung von Chancen zugunsten der Schwächeren, weniger attrak-

tiven Arbeitskräfte ist im Rahmen des Schwerpunkts 1 nur in einer begrenzten Zahl von Fällen sichtbar geworden, d.h. das Programm hatte begrenzten Einfluß auf die Selektionsprinzipien. Der Effekt hätte aber weitaus größer ausfallen können, hätte man im Schwerpunkt 1 nicht auf entsprechende explizite Förderkriterien zugunsten der Zielgruppen verzichtet.

Positiver läßt sich die Frage bescheiden, ob durch den Schwerpunkt 1 mit seinem innovativen Akzent der innerbetrieblichen Förderung andere Beschäftigte als sonst an Qualifizierungsmaßnahmen herangeführt wurden, ob also bestimmte Personen oder Personengruppen vom Betrieb ohne den finanziellen Anreiz nicht an derartigen Maßnahmen beteiligt worden wären. Die Wahrscheinlichkeit dafür muß man in einer ganzen Reihe von Fällen bejahen. Vor allem wurden Arbeitskräftegruppen unterhalb der Fachkräfteebene im nennenswerten Maße in Qualifizierungsmaßnahmen einbezogen, aber auch Fachkräfte gefördert, für die eine externe Qualifizierung aus verschiedenen Gründen nicht in Frage gekommen oder unwahrscheinlich gewesen wäre.

Wenn über das Sonderprogramm Belegschaftsgruppen an Qualifizierungsmaßnahmen herangeführt wurden, die ohne die Förderung nicht oder nicht in gleichem Umfang zum Zuge gekommen wären, so muß man zugleich darauf hinweisen, daß innerhalb dieser Gruppen in aller Regel eine scharfe Auslese nach Qualifizierbarkeit und Leistungsvermögen stattfand. In anderen Worten, das Programm hatte in der Tendenz die Wirkung, aus den sonst nicht formal qualifizierten Belegschaftsgruppen ohne Berufsausbildung die Lernfähigsten und Motiviertesten für den Verbleib im Betrieb oder auch für anspruchsvolle Aufgaben herauszufiltern. Nur vereinzelt wurden aus diesen Gruppen diejenigen in die Maßnahmen einbezogen, die irgendwelche Handicaps aufweisen und aus der Sicht der Betriebe nicht einer optimalen Auslese entsprachen.

Mit dieser verstärkten Selektion unter den Mitgliedern der weniger qualifizierten Belegschaftsteile mit Hilfe des Sonderprogramms wird ein gewichtiger Unterschied dieses Programms zu der AFG-Förderung der beruflichen Bildung erkennbar. Die AFG-Förde-

rung, bei der zahlenmäßig immer die Fortbildung mit dem Ziel eines beruflichen Aufstiegs dominierte, erreicht überwiegend qualifizierte Kräfte. Der mit diesen Maßnahmen verbundene Auslese- und Differenzierungsprozeß betrifft die Ebene der Fachkräfte. Dies gilt in einem nennenswerten Teil der Fälle auch für das Sonderprogramm, etwa dort, wo Facharbeiter nach den Maßnahmen Spezialaufgaben übernahmen oder Vorgesetztenpositionen bekleideten. Ebenso quantitativ bedeutsam aber sind für das Sonderprogramm betriebliche Mobilitätsvorgänge, die sich unterhalb der Facharbeiterebene vollziehen.

Über die Programmkategorie der "Sonstigen Qualifizierungsmaßnahmen" wurde ein Ausleseprozeß vor allem unter den Nichtfacharbeitern vollzogen, der es gestattete, im Zuge von qualitativen oder häufig auch quantitativen Veränderungen am Arbeitsplatzbestand eine Leistungsauswahl für die interne Arbeitskräfteallokation zu treffen. Selbstverständlich erfolgten diese Auswahlvorgänge unter den Un- und Angelernten auch früher, sie waren aber nicht in dem Maße über als solche gekennzeichnete Qualifizierungsmaßnahmen vermittelt und infolgedessen weniger "systematisch" und "methodisch".

Diese Neuerung läßt sich als eine Ausdehnung der Institutionalisierung betrieblicher Arbeitsmärkte interpretieren. Das aus der partikularen Interessenlage der Betriebe heraus verständliche Vorgehen bei der erweiterten Leistungsauswahl ist aus der Gesamtperspektive des Arbeitsmarktes nicht unproblematisch: Es kann bedeuten, daß diejenigen, die bei dem Ausleseprozeß übrig bleiben, die systematisch und methodisch "Ausgemusterten", die Arbeitskräftereserve nach ihrer wahrscheinlich gewordenen Ausgliederung belasten. Dieser fragwürdige Partialeffekt des Programms muß neben die positiven Fälle in dem Programm gestellt werden, bei denen mit Hilfe von Qualifizierungsmaßnahmen Betriebe im Zuge von Personalabbau für den Arbeitsmarkt qualifizierten, d.h. dem äußeren Arbeitsmarkt für die Wiedereingliederung qualifikatorisch besser vorbereitete Arbeitskräfte zuführten.

## Konfliktpunkte bei der Teilnehmerauswahl

Weder zur Auswahl der Teilnehmer noch zu den Kriterien der Selektion gab es in den von uns untersuchten Betrieben Auseinandersetzungen von bedeutsamen Ausmaßen. In den meisten Fällen, in denen es galt, unter einer die Maßnahmenzahl übersteigenden Anzahl von Kandidaten auszuwählen, nahmen in erster Linie die jeweiligen Vorgesetzten die Selektionsaufgabe wahr; bei den Vorgesetzten handelte es sich je nach Betriebsart und -größe um Meister, Abteilungsleiter, Betriebsleiter oder auch den Geschäftsführer oder Firmeninhaber. In einigen Fällen war es umgekehrt so, daß die Zahl der Bewerber hinter der angestrebten Zahl von Maßnahmen zurückblieb und das betriebliche Management bemüht war, Leute für die Teilnahme zu gewinnen, um auf die beantragte Zahl zu kommen. In wieder anderen Fällen ergab sich eine fixierte Teilnehmerzahl von vornherein durch die Definition des Maßnahmeanlasses, wie zum Beispiel die Auflösung einer bestimmten Abteilung, aus der alle Freigesetzten automatisch an Maßnahmen beteiligt wurden. Schließlich ergab sich die Teilnehmerauswahl als Resultat eines Abwanderungsprozesses infolge einer die Beschäftigungslage verschlechternden betrieblichen Umstellung, wobei die Verbliebenen das Qualifizierungsreservoir stellten.

Soweit ein Betriebsrat vorhanden war (d.h. in 25 der 31 von uns untersuchten Betriebe), hat dieser zumeist keine Einwände vorgebracht. Nahezu ausnahmslos waren es Großbetriebe - und hierbei wiederum solche der Stahlindustrie -, bei denen der Betriebsrat aktiv in den Auswahlprozeß eingeschaltet war und auch in erheblichem Umfang seine Vorstellungen geltend machen konnte.

Wie im vorigen Abschnitt im einzelnen dargelegt, erfolgten die Auswahlentscheidungen in den meisten Fällen aufgrund von Kriterien wie des bisherigen Erfolgs bei beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen, der vermuteten Qualifizierbarkeit oder anderer Kriterien der Leistungsfähigkeit bzw. des Leistungswillens, was teilweise unter Rückgriff auf entsprechende Testverfahren festgestellt wurde. Diese Entscheidungsmaßstäbe wurden in der Regel vom Betriebsrat geteilt.

Uns ist nur ein einziger Fall begegnet, bei dem es über die Auswahlkriterien zu einem relativ heftigen Konflikt zwischen Management und Betriebsrat sowie innerhalb des Betriebsrats gekommen war. Die Auseinandersetzung entzündete sich bereits bei früheren, ähnlichen Qualifizierungsmaßnahmen, strahlte jedoch dann auch auf die Auswahlvorgänge für die Teilnahme an den Maßnahmen des Sonderprogramms aus.

Kontrovers war zum einen die Frage, ob für die Teilnehmerselektion eine Personalbeurteilung herangezogen werden sollte oder nicht; zum anderen war strittig, wie verschiedene Faktoren bei einer solchen Beurteilung zu gewichten seien. Während das Management sowie ein Teil des Betriebsrats dem Faktor "Arbeitsverhalten" - der Kriterien wie Zuverlässigkeit, Konzentrationsvermögen, Sicherheitsbewußtsein, Teamfähigkeit und Arbeitsmotivation einschließt -, einen ebenso hohen oder noch höheren Rang zuweisen wollten als dem Kriterium Fachliche Qualifikation, wollte die Jugendvertretung im Betriebsrat den Faktor Arbeitsverhalten abwerten oder ganz verschwinden lassen.

Die Beurteilungskriterien waren auch zum Gegenstand von Differenzen über diesen Betrieb hinaus zwischen Gewerkschaft und Arbeitgeberverband geworden, nachdem die Gewerkschaft gefordert hatte, das jetzige Beurteilungssystem durch eine "Ausbildungsstandkontrolle" zu ersetzen und die Qualifizierungsplanung ausschließlich nach fachlich-technischen Qualifikationsgesichtspunkten zu gestalten. Nach Meinung des Managements würde dies bedeuten, daß nicht mehr die Qualität in der Ausführung von Arbeitsaufgaben geprüft wird, sondern nur noch, ob die jeweilige Tätigkeit bisher von dem Betreffenden verrichtet wurde oder nicht.

In einigen wenigen Betrieben war eine latente Konfliktsituation erkennbar, und es wäre unter Umständen zu einer offenen Auseinandersetzung gekommen, wenn nicht das Management den potentiellen Streit bereits im Vorfeld abgefangen hätte.

In einem Unternehmen des Druckgewerbes, das vom klassischen Bleisatz zum Lichtsatz umstellte, hatte man zur Vermeidung von Konflikten die Nominierungen von der erst später akut werdenden Auswahl der Mannschaft für die neuen Geräte abgekoppelt. Hintergrund hierfür waren erstens betriebsverfassungsrechtliche Probleme, welche zum Zeitpunkt der Beantragung der Programmaßnahmen und der Nennung ihrer Teilnehmer nicht so schnell hätten gelöst werden können (schließlich handelt es sich bei Umsetzungen um mitbestimmungspflichtige Tatbestände). Zweitens versuchte der Betrieb, sich nicht vorzeitig seines personalpolitischen Spielraums zu begeben, d.h. die konkrete Umsetzung nicht bereits mit der Nominierung für die Programmaßnahmen zu präjudizieren. Drittens sollten durch eine faktische Spaltung der Belegschaft weder Abwanderungs-

bewegungen bei den später nicht Umgesetzten, noch zusätzliche Einkommensforderungen bei den auserwählten Arbeitskräften provoziert werden.

In einem Betrieb der Bekleidungsindustrie wurde durch die Personalabteilung, die Fertigungsleitung und die unmittelbaren Fachvorgesetzten eine Auswahl der Teilnehmer getroffen, die dann mit dem Betriebsrat abgestimmt wurde; dann erst wurden die Kandidaten informiert. Hauptkriterien der Auswahl waren - in völliger Übereinstimmung mit dem Betriebsrat - bisherige Leistung und Qualfikation. Es gab im Betrieb schon länger eine informelle Warteliste von guten Leuten für künftige Qualifizierungen, die auf diese Weise mit abgebaut wurde.
Man hatte bei der Information der Arbeitskräfte - ebenfalls in Übereinstimmung mit der betrieblichen Arbeitnehmervertretung - bewußt verschwiegen, daß es bei der Qualifizierung um eine öffentliche Programmförderung ging. Der Grund war, daß man bei der Selektion Konflikte unter den Bewerbern vermeiden und gleichzeitig möglichen Lohnansprüchen der Teilnehmer vorbeugen wollte. Damit meinte man, zwei Fliegen mit einer Klappe schlagen zu können: Einmal konnte die Selektion selbst voll nach Leistungsaspekten vorgenommen werden - damit verhinderte man Ansprüche auf Qualifizierung bei der Gesamtheit der Umstellungsbetroffenen. Zum anderen hatte die Qualifizierungsmaßnahme selbst den Anschein einer betrieblichen Gratifikation, aus der keine weiteren Ansprüche abgeleitet werden sollten.

Wenn man der Frage nachgehen will, warum insgesamt gesehen der Auswahlprozeß für die Maßnahmen so glatt und problemlos über die Bühne ging und Konflikte nur am Rande sichtbar wurden, so muß man sehr verschiedenartige Gründe berücksichtigen.

(1) Zunächst einmal gibt es Gründe, die mit der Art und Durchführung des Sonderprogramms zusammenhängen. Wie an anderer Stelle ausführlicher dargestellt, darf man davon ausgehen, daß das Programm mit seiner beschäftigungspolitischen Akzentsetzung, wenn auch vielleicht nicht in allen Einzelheiten, so doch insgesamt von den Arbeitskräften sowie ihren Interessenvertretern ins den Förderregionen als notwendig und richtig erachtet und begrüßt wurde. Diese allgemein positive Einschätzung dürfte mit dazu beigetragen haben, daß die Neigung insbesondere der Betriebsräte, die quantitative Wirksamkeit des Programms durch zeitraubende innerbetriebliche Auseinandersetzungen einzuschränken, ausgesprochen gering war. In aller Regel waren die Betriebsräte sich mit den Betriebsleitungen darin einig, daß es darum gehe, den Betrieb an den verfügbaren Mitteln angemessen zu beteiligen.

(2) Ein weiterer wesentlicher Grund für den Mangel an Konflikten ist im Windhundverfahren bei der Mittelvergabe zu sehen, das vielfach weder dem Management noch den Betriebsräten jene Zeitvorgaben einräumte, die erforderlich gewesen wären, um die Auswahl der Teilnehmer für den Schwerpunkt 1 sorgfältig vorzubereiten. Nachdem der Betriebsrat zumeist unter hohem Zeitdruck seine generelle Zustimmung zu dem Antrag erteilt hatte, war nicht damit zu rechnen, daß nachher noch größere Unstimmigkeiten bei der praktischen Durchführung auftauchten. Im übrigen ist bei der Untersuchung nicht erkennbar geworden, daß gegen bestehende Personalauswahlrichtlinien oder von Management und Arbeitnehmervertretung gemeinsam beschlossene Weiterbildungspläne verstoßen worden wäre. Derartige schriftlich fixierte Vereinbarungen waren ohnehin nicht sehr häufig anzutreffen; sie waren auf Großbetriebe und hier wiederum besonders auf die Stahlindustrie begrenzt[1].

(3) Auch von den Programmrichtlinien und -durchführungsbestimmungen her gesehen gab es ja nur wenige Förderkriterien und -vorschriften, an denen sich im Betrieb Konflikte über die Einhaltung von Befolgung dieser Maßgaben hätten entzünden können. Insbesondere bei den "Sonstigen Qualifizierungsmaßnahmen" bestand faktisch ein weitgehendes Regelungsvakuum, so daß den Betrieben große Spielräume für die Ausgestaltung der Maßnahmen überlassen wurden.

(4) Allerdings wäre auch ohne die aufgeführten programmspezifischen Besonderheiten aufgrund füherer Praxis bei beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen im Betrieb nicht damit zu rechnen gewesen, daß es im größeren Umfang zu inner- oder überbetrieblichen Streitigkeiten zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmervertretung über die Maßnahmen generell und über die Teilnehmerauswahl im besonderen gekommen wäre. In den meisten Wirtschaftsbereichen, von der krisengeschüttelten Montanindustrie einmal abgesehen, wird die innerbetriebliche Fort- und Weiterbildung - im Unterschied etwa

1) In einer Befragung von 30 Unternehmen der Eisen- und Stahlindustrie im Jahr 1978 gaben 21 an, daß bei ihnen schriftlich fixierte Weiterbildungspläne existierten (Arbeitsgemeinschaft "Engere Mitarbeiter der Arbeitsdirektoren Eisen und Stahl" in der Hans-Böckler-Stifung 1979, S. 67 ff.).

verfahren aufgrund von umstellungsbedingten qualifikatorischen Profilabweichungen der Arbeitskräfte ist. Er geht vielmehr auf eine betriebliche Personalauslesepolitik zurück, die eine strukturelle Verbesserung der Belegschaften zum Ziel hat. Nicht die Art der Qualifikation, sondern die mutmaßliche Qualifizierbarkeit, Integrierbarkeit, Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft sind die wesentlichen betrieblichen Kriterien für die Steuerung dieses Austauschprozesses; "schlechte" Kräfte werden gegen "gute" eingetauscht. Der Ausgliederungsprozeß verläuft nicht direkt, sondern gemäß den Strukturprinzipien innerbetrieblicher Arbeitsmärkte eher indirekt, d.h. über mehrere Mobilitätsstufen und zeitlich gestreckt.

Ebenso wie sich die Verdrängung von Arbeitnehmern aus dem Betrieb vielfach über mehrere Etappen und nicht unverzüglich vollzieht, erfolgt auch die Integration neu rekrutierter Arbeitskräfte in den betriebsinternen Markt schrittweise, so daß von einem indirekten Rotationsverfahren zu sprechen ist.

Das indirekte Rotationsverfahren läßt sich nur mit Hilfe des Konzepts betriebsinterner Arbeitsmärkte verständlich und erklärbar machen: Auf betriebsinternen Arbeitsmärkten werden Arbeitskräfte nicht nur für einen bestimmten Arbeitsplatz oder eine bestimmte Arbeitsplatzkategorie qualifiziert, sondern für mehrere Arbeitsplätze oder Arbeitsplatzketten mit hierarchisch gestaffelten Qualifikationsanforderungen, durch die dann entsprechend gerichtete innerbetriebliche Mobilitätsverläufe und längere Beschäftigungsperioden festgelegt sind. Zusammen mit den Kündigungsschutzbestimmungen, die einen unmittelbaren Arbeitskräfteaustausch erschweren, erklären diese internen Mobilitätsvorgänge, warum insbesondere der Arbeitskräfteauswahl für die Eingangsarbeitsplätze zu den Mobilitätsketten eine so große personalwirtschaftliche Bedeutung zukommt.

Die Qualifizierungsmaßnahmen des Sonderprogramms spielten eine doppelte Rolle im Rahmen der betriebsinternen Arbeitskräfteallokation: Zum einen sind die jeweils am besten geeigneten Arbeitskräfte für die mit internem Arbeitsplatzwechsel verbundenen Qua-

lifizierungsmaßnahmen ausgewählt worden. Zum anderen gab der Erfolg, mit dem ein Mitarbeiter eine Qualifizierungsmaßnahme absolvierte, wiederum Aufschluß über seine Fähigkeiten und Verwendungsmöglichkeiten im betrieblichen Arbeitsmarkt und bestimmte damit seine zukünftigen Beschäftigungschancen.

Beide Funktionen von interner Qualifizierung waren im Rahmen des Sonderprogramms wichtig und wirksam. Ein erheblicher Teil der Maßnahmen wurde direkt oder indirekt als Instrument der Chancenzuteilung auf dem betrieblichen Arbeitsmarkt benützt, d.h. die Rangfolge innerhalb der Belegschaft wurde nach dem aktuellen Beschäftigungswert ggf. umgestellt. Damit konnte gewährleistet werden, daß die aus der Sicht der Betriebe "besten" Arbeitnehmer im Betrieb verblieben und befördert wurden, während die "schlechteren" ausschieden oder in ihrer beruflichen Entwicklung stagnierten. Zu einem Personalaustausch zwischen inner- und überbetrieblichem Arbeitsmarkt kam es dann, wenn extern Arbeitskräfte zur Verfügung standen, die vom Betrieb als "besser" eingeschätzt wurden als die Mitglieder der eigenen Belegschaft.

Die mit der innerbetrieblichen Arbeitskräfteallokation verbundenen Prinzipien der Personalauswahl wurden durch das Sonderprogramm nicht entscheidend abgeändert. Zwar wurden mit Hilfe des Programms weit mehr Un- und Angelernte als bisher üblich in betriebliche Qualifizierungsmaßnahmen einbezogen; es wurde innerhalb dieser Gruppe aber auch methodischer selektiert. Je mehr die interne Chancenzuweisung über die Beteiligung an Qualifizierungsmaßnahmen geregelt wird und je mehr Teile der Belegschaft von solchen Maßnahmen erfaßt werden, je tiefer diese Maßnahmen also in der Qualifikationshierarchie herunterreichen, desto prekärer wird zugleich der Beschäftigungsstatus derer, die nicht in solche Maßnahmen einbezogen werden. Sie werden zur designierten Personalabbaumasse für den Fall, daß der Personalbestand über Entlassungen reduziert werden muß. Zwar gab es auch Maßnahmen, die bei anstehendem Personalabbau eine Qualifizierung der Betroffenen für den Arbeitsmarkt bedeuteten, doch war deren Anteil am gesamten Fördervolumen gering. Weit häufiger war es so, daß die betriebliche Abbaureserve nicht an den Maßnahmen beteiligt wurde.

Die innerbetriebliche Personalauslese für die Maßnahmen hätte sich mit einiger Sicherheit im Sinne öffentlicher Interessen verändern lassen, wenn in stärkerem Maße Förderkriterien definiert worden wären, die eine Berücksichtigung der schwächsten Glieder in der betrieblichen Arbeitskräfteschlange erzwungen hätten.

Auch die betrieblichen Arbeitnehmervertretungen haben in der großen Mehrzahl der Fälle nicht in den Aussiebungsprozeß eingegriffen. Für eine solche Intervention waren die Vergabebedingungen des Sonderprogramms besonders ungünstig, aber auch das ambibalente Verhältnis der Betriebsräte zu den Funktionsprinzipien interner Arbeitsmärkte erschwerte eine Korrektur der Selektionsprinzipien im Sinne arbeitsmarktpolitisch wünschenswerter Ergebnisse.

Trotz des begrenzten Einflusses des Programms auf die betrieblichen Prinzipien der Personalselektion lassen sich aber aus einer Reihe von Betrieben und Förderfällen positiv zu bewertende Ansätze festhalten:

- Umstellungsbedingte Freisetzungen sind häufig mit einer beschleunigten Abdrängung von Arbeitskräften mit Leistungsminderungen, Problemen der Integrierbarkeit, der Leistungsbereitschaft usw. auf betriebliche Randpositionen verbunden. Es gibt Hinweise darauf, daß das Sonderprogramm in einzelnen Fällen derartige Verdrängungs- und - letzten Endes - Ausgliederungsprozesse über die Einbeziehung in Qualifizierungsmaßnahmen eingeschränkt hat.

- Die sog. arbeitsmarktpolitischen Problemgruppen sind in der Regel auf niedrig qualifizierte Bereiche der betrieblichen Arbeitsplatzhierarchien festgelegt und besonders stark in Austauschprozesse zwischen "guten" und "schlechten" Arbeitskräften einbezogen. Diese Problemgruppen wurden in großem Umfang vom Schwerpunkt 1 des Sonderprogramms erreicht. Diese Tatsache besagt zunächst nur, daß politische Eingriffsmöglichkeiten neu eröffnet wurden, da die Qualifizierungsmaßnahmen für Problemgruppen häufig innerhalb der für sie begrenzten Tätigkeitsbereiche verblieben.

- Es gibt eine Reihe von Fällen, in denen im Zusammenhang mit dem Sonderprogramm derartigen Arbeitskräften neue und weiterreichende Mobilitätschancen geboten wurden. Dies war vor allem dort möglich, wo Qualifizierungsprozesse von den Zwängen der unmittelbaren Leistungserbringung befreit und aus der Produktion ausgegliedert wurden. Hier gelang es häufig, auch überbetrieblich verwertbare Qualifikationen zu vermitteln.

Die Fälle zeigen, daß es innerhalb gewisser Grenzen Möglichkeiten gibt, über Qualifizierungsförderung auch auf die betriebliche Personalauswahlpolitik in arbeitsmarktpolitisch wünschenswerter Weise Einfluß zu nehmen.

## III. Einbeziehung von Frauen - Benachteiligung oder geringe Betroffenheit?

Zu den Zielsetzungen des Sonderprogramms gehörten auch "Hilfen für die benachteiligten Gruppen (Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung 1979, S. 14). In den entsprechenden Formulierungen wurde insbesondere auf Arbeitslose abgehoben. Dennoch befaßt sich auch der vorliegende Bericht über die Qualifizierung von Betriebsangehörigen ausführlich mit betrieblichen Personalauswahlpolitiken und den Mechanismen, die für die Einbeziehung bzw. Ausklammerung sogenannter arbeitmarktpolitischer Problemgruppen bei den Maßnahmen des Schwerpunkts 1 maßgeblich waren (vgl. dazu Teil B, Kap. II.,3.).

### 1. Zur Wirkung der Programmvorgaben

Unter den Arbeitskräften, die man üblicherweise als Problemgruppen des Arbeitsmarkts bezeichnet, sind im Rahmen des Sonderprogramms die Frauen als einzige verschiedentlich zusätzlich erwähnt. Für das Programm insgesamt wird formuliert: "Die Leistungen sollen insbesondere auch Frauen zugute kommen" (ebd.,S. 33). Speziell bezogen auf den Schwerpunkt 1 heißt es, daß Qualifizierungsanstrengungen "über das bisherige Maß auch dann hinaus" gehen (diese Zusätzlichkeit ist eine Voraussetzung für die Förderungswürdigkeit), wenn "Frauen für Tätigkeiten qualifiziert werden, die üblicherweise von Männern ausgeführt werden" (ebd.,S. 37).

Obwohl diese Vorgaben existierten, lag im Schwerpunkt 1 der Anteil der Frauen an den Geförderten im Juni 1980 bei ca. 13 % gegenüber 34 % in der Grundgesamtheit der Erwerbsbevölkerung der einbezogenen Regionen. Dies spricht sicher nicht für die Annahme, daß eine spezifische Berücksichtigung von Frauen stattgefunden hat. Allerdings scheint es zweifelhaft, ob von den angesprochenen programmatischen Formulierungen tatsächlich eine Wirkung in dieser Richtung zu erwarten war, wie sie von den Programminitiatoren durchaus intendiert gewesen sein dürfte.

Die Formulierung, daß die Leistung "insbesondere auch (Hervorhebung ISF) Frauen" zugute kommen soll, besagt keineswegs eindeutig, daß diese Gruppe speziell oder gar überproportional zu berücksichtigen wäre. Einigermaßen zweifelsfrei wäre die Intention bei der Formulierung "insbesondere Frauen" gewesen. Durch das eingeschobene "auch" konnten (eine vielleicht tendenziöse, aber keineswegs auszuschließende Interpretation) die Richtlinien auch dann für eingehalten angesehen werden, wenn "auch" Frauen (u.U. aber weit unterproportional) einbezogen wurden; und "auch" erfaßt sind Frauen in der Tat im Schwerpunkt 1. Daß bei der betrieblichen Qualifizierung das "Zusätzlichkeitskriterium" durch die Qualifizierung von Frauen für Männertätigkeiten substituiert werden konnte, war faktisch ohne nennenswerte Bedeutung, da bei der Mittelvergabe kaum geprüft wurde, was als "zusätzlich" anzusehen war, bzw. weil sehr weite Definitionen zur Anwendung kamen (vgl. dazu auch Teil B, Kap. VI.,1.). Anders ausgedrückt: Die Bewilligung von Maßnahmen scheiterte unserer Kenntnis nach kaum daran, daß ihre Zusätzlichkeit in Zweifel gezogen wurde, so daß von daher faktisch kein besonderer Anreiz für die Qualifizierung von Frauen für "Männertätigkeiten" bestand.

Während also die programmatischen Aussagen in der Broschüre des Arbeitsministeriums und die normale Praxis der Bearbeitung der Anträge kaum Wirkungen auf eine besondere Beteiligung von weiblichen Arbeitskräften im Schwerpunkt 1 gehabt haben dürften, erwies sich im Sinne der Steigerung des Frauenanteils dann offenbar die Aktion vom Juni 1980 durchaus als effizient, in der die Möglichkeit eröffnet wurde, weitere Mittel für Maßnahmen im Schwerpunkt 1 zu erhalten, soweit damit "vorrangig" Frauen qualifiziert wurden. In der Folge jedenfalls stieg der Frauenanteil von ca. 13 % im Juni auf gut 18 % Ende 1980 (vgl. dazu Scharpf u.a. 1982, S. 131)[1].

Gegenüber dem Frauenanteil von 34 % bei den Beschäftigten in den Problemregionen insgesamt (Scharpf u.a. 1982, S. 130), ergibt sich also zweifellos eine erhebliche Unterrepräsentation von Frauen. Dabei scheint es durchaus sinnvoll, den ursprünglichen 13 %-Anteil zum Maßstab zu nehmen, weil die Steigerung auf 18 % ja erst aufgrund einer "kompensatorischen" Intervention zustande kam. Daraus ist nun folgendes geschlossen worden: "Statt also gezielt die Qua-

1) Dies läßt sich durchaus als Indiz dafür ansehen, daß durch intensive Vorgaben eine Steuerung des Mittelflusses z.B. zugunsten von Frauen möglich ist.

lifikation von Frauen zu verbessern, wirkte der Schwerpunkt 1 negativ selektiv in bezug auf Frauen: Frauen wurden durch den Schwerpunkt eindeutig diskriminiert" (Peters; Schmid 1981, S. 184).Im Sinne eines statistischen Diskriminierungsbegriffs ist diese Aussage zweifelsfrei zutreffend. Gleichwohl bleibt die Frage von hohem Interesse, wieweit die Diskriminierung wirklich programminduziert ist oder wieweit sie auf andere Ursachen zurückgeht. Eine definitive Antwort setzt eine eingehende Auseinandersetzung mit den verfügbaren Breitendaten voraus,die zwar wünschenswert und möglich wäre, aber im Rahmen unserer Fragestellung nicht zu leisten ist.Ausgehend von unseren Erfahrungen in Fallstudienbetrieben wollen wir aber exemplarisch auf einige Sachverhalte verweisen, die sich auch mit dem Breitenmaterial auf der uns zugänglichen Stufe der Desaggregation gut illustrieren lassen. Sie können als Indikator dafür angesehen werden, daß die angeführten Zahlen wahrscheinlich bezogen auf die Frauenbeteiligung eine erheblich höhere Negativselektivität (mindestens im Sinne einer betrieblichen Politik im Zusammenhang mit der Nutzung des Schwerpunkts 1) suggerieren, als sie wirklich vorgelegen hat.

Schon die Berücksichtigung des Sachverhalts, daß der Frauenanteil in den geförderten Betrieben deutlich niedriger liegt als bei den Beschäftigten in den Problemregionen insgesamt (26 % gegenüber 34 %, vgl. Infratest 1980, Bd. 4, S. 14), relativiert die Aussagen von Scharpf u.a. zumindest teilweise. Es verbleibt aber eine unterproportionale Beteiligung von Frauen von 26 % Belegschaftsanteil gegenüber 13 % Maßnahmenanteil (bzw. 18 % nach der intervenierenden "Sonderaktion"), die zweifellos einer Erklärung bedarf.

Aus diesen Zahlen unmittelbar auf eine gegenüber Frauen diskriminierende Selektionspolitik bei den Qualifizierungsmaßnahmen zu schließen, wäre nur dann gerechtfertigt, wenn entweder der Frauenanteil in jedem Betrieb (bzw. in den innerhalb der Betriebe an Maßnahmen beteiligten Bereichen) genau dem Durchschnitt entspräche, und/oder der Anteil der Teilnehmer an der Gesamtbeschäftigtenzahl in allen Betrieben gleich hoch wäre. Beides ist offensicht-

lich nicht der Fall. Um zu dem bei "Gleichbehandlung" zu erwartenden Frauenanteil zu kommen, müßte man demnach für jeden teilnehmenden Betrieb die prospektive Frauenanzahl in den Qualifizierungsmaßnahmen errechnen (Belegschaft : Teilnehmerzahl x Frauenanteil). Eine Gegenüberstellung mit der Zahl der tatsächlich einbezogenen Frauen würde dann zeigen, ob und in welcher Richtung sich der Betrieb "diskriminierend" verhält. Der Vergleich der aufgrund dieser gewichteten Zahlen insgesamt zu erwartenden mit der tatsächlich vorgefundenen Frauenquote könnte dann Auskunft über die Gesamtwirkung des Schwerpunkts 1 unter dem Aspekt Frauenbeteiligung geben.

Derartig umfassende Rechnungen können wir hier natürlich nicht anstellen, wir wollen aber auf einige Faktoren hinweisen, die u.E. dafür sprechen, daß die ungewichteten Zahlen das Problem deutlich überschätzen. Exemplarisch dafür scheint uns die Beteiligung des Bereichs Eisen-Stahlerzeugung am Schwerpunkt 1. Betriebe aus dieser Branche führten 42 % (vgl. Infratest 1980, Bd. 3, S. 12) der Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen des Schwerpunkts 1 durch, obwohl ihr Anteil an den Beschäftigtenzahlen der Programmregionen deutlich unter 10 % gelegen haben muß. (Bundesweit gibt es in dieser Branche nur ca. 340 000 Beschäftigte gegenüber insgesamt ca. 3 Mio. Beschäftigten in den Programmregionen.) Der Frauenanteil bei der Eisen- und Stahlerzeugung liegt unter 10 %. Ohne daß hier eine Quantifizierung im Detail möglich wäre, läßt sich schon aus dieser Zahl schließen, daß selbst eine ihrem Anteil an den Belegschaften entsprechende Beteiligung von Frauen an Qualifizierungsmaßnahmen in dieser Branche einiges zu der geringeren Gesamtquote beigetragen haben dürfte.

Ein besonders krasses Beispiel liefert das Saarland: Hier wurden allein in der Stahlindustrie 2 700 Qualifizierungsmaßnahmen beantragt (fast 1/10 der insgesamt geförderten Maßnahmen), was bei ca. 30 000 Beschäftigten im Landesarbeitsamtsbereich Rheinland-Pfalz und Saarland in dieser Branche eine Teilnahmequote von fast 9 % aller Beschäftigten bedeutet, gegenüber ca. 1 % in den Programmregionen insgesamt. Der Frauenanteil in der Eisen- und Stahlerzeugung in Rheinland-Pfalz und Saarland beträgt übrigens sogar

nur ca. 5 %. Umgekehrt haben "frauenintensive Bereiche" mit insgesamt hoher Beschäftigtenzahl wie Leder, Schuhe, Textilverarbeitung und Bekleidungsgewerbe (Frauenanteil 67 %), der Handel (54 %) sowie Kreditinstitute und Versicherungsgewerbe (51 %) (Berechnungen nach ANBA 1981, S. 360ff.) offensichtlich in weit geringerem Umfang Maßnahmen im Schwerpunkt 1 durchgeführt, als es ihrer Gesamtbedeutung entspricht (vgl. Infratest 1980, Bd 3). Im Handel werden z.B. 54,6 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, aber nur 7 % der Teilnehmer an Maßnahmen im Schwerpunkt 1 angetroffen (ebd.,S. 12).

## 2. Frauenbeteiligung in den Fallstudienbetrieben

Mit den angeführten Überlegungen sollte nur eine Relativierung der These von der eindeutigen Benachteiligung von Frauen durch betriebliche Auswahlpolitiken bei der Nutzung des Schwerpunkts 1 nahegelegt werden. Was im folgenden auf der Grundlage unserer (für diesen Aspekt natürlich keineswegs repräsentativen) Fallstudien ansatzweise verdeutlicht werden soll, sind einige typische betriebliche Strukturen und Politiken in Maßnahmebetrieben, aus denen sich Wirkungen für den Grad der Beteiligung von Frauen am Schwerpunkt 1 ergeben haben.

Vorauszuschicken ist, daß bei unserem Material (wie in der Grundgesamtheit) ein hoher Anteil der Teilnehmer aus Betrieben mit stark unterdurchschnittlicher Frauenbeschäftigung kommt und die Teilnehmer aus Bereichen mit hoher Frauenquote, gemessen an deren Bedeutung für die Gesamtbeschäftigung, relativ schwach vertreten sind. Insofern ergibt sich also eine gewisse Entsprechung zur Struktur von Betrieben bzw. Teilnehmern am Schwerpunkt 1 insgesamt. Wie es zu dieser sehr unterschiedlichen Inanspruchnahme der Förderung des Schwerpunkts 1 durch "männerintensive" Branchen auf der einen und solche mit hohem Frauenanteil auf der anderen Seite kam, kann im Rahmen unserer Fragestellung nicht untersucht werden, wäre aber zweifellos von einigem Interesse. Die Vermutung liegt nahe, daß sich die Programmvorgaben und insbesondere die

Implementation selektiv auf die Beteiligung bestimmter Branchen bzw. Betriebstypen ausgewirkt haben.

a) Betriebe mit sehr geringem Frauenanteil

Betrachtet man die von uns untersuchten Betriebe, so zeigt sich, daß darunter etwa 1/3 "Männerbetriebe" waren (hierzu rechnen wir Unternehmen mit einem Frauenanteil um 10 %),und zwar in den Branchen Eisen- und Stahlerzeugung, Bergbau, Bauhaupt- und -nebengewerbe sowie Stahl- und Maschinenbau. Innerhalb der drei von uns untersuchten eisen- und stahlerzeugenden Unternehmen (sie wickelten einen erheblichen Teil der von uns erfaßten Qualifizierungsmaßnahmen ab) fand der weit überwiegende Teil der Maßnahmen im gewerblichen Bereich statt (Frauenanteil hier um 1 %). Es gab also faktisch kaum Frauen, die für entsprechende Maßnahmen in Betracht gekommen wären.

Eine Qualifizierung von bislang anderweitig eingesetzten Frauen für solche Tätigkeiten,die (allein schon unter Belastungsaspekten) in vielen Fällen als sehr problematisch anzusehen wäre (Warmbetriebe), kam aber wegen gesetzlicher Bestimmungen (Mehrschichtbetrieb/Nachtarbeitsverbot), wegen weitergehender frauenspezifischer Beschäftigungseinschränkungen und Verbote (nach § 16 Arbeitszeitordnung bzw. der entsprechenden Ausführungsverordnung /AVAZO) nicht in Frage. Gerade dort, wo die Voraussetzungen einer "betrieblichen Umstellung" im Sinne des § 11 der Durchführungsrichtlinien des Programms tatsächlich vorlagen, herrschten in den von uns untersuchten Stahlbetrieben weitgehend prohibitive Bedingungen für die Beteiligung von Frauen.

In einem der Unternehmen wurde eine Abteilung (mehrere hundert Beschäftigte) stillgelegt. Weibliche Arbeitskräfte gab es hier nur in sehr geringer Zahl im Sekretariat der betrieblichen Vorgesetzten. Sie konnten ohne weiteres in andere Bereiche umgesetzt werden. Mit Ausnahme der vorzeitig in den Ruhestand getretenen wurden für sämtliche gewerblichen Arbeitnehmer sowie die unteren Vorgesetzten Qualifizierungsmaßnahmen (überwiegend "Sonstige Qualifizierung",aber auch Umschulung) durchgeführt. Bei den Teilnehmern handelte es sich ausschließlich um Männer.

Daß in diesem Betrieb keine Maßnahmen für Frauen durchgeführt wurden, ist nicht als Diskriminierung anzusehen, sondern resultiert ausschließlich aus der geringen Betroffenheit. Für die wenigen von der Umstellung erfaßten Frauen galt, daß sie aufgrund ihrer Qualifikation ohne Probleme anderweitig im Betrieb einsetzbar waren. Dies kann als Indiz für die eigentlich evidente Tatsache angesehen werden, daß es trotz zweifellos bestehender vielfältiger Benachteiligungen keineswegs angebracht ist, Frauen insgesamt als Problemgruppe anzusehen: In Betrieben oder Abteilungen mit sehr niedrigem Frauenanteil, zumal wenn er hauptsächlich im Angestelltenbereich konzentriert ist, gehören Frauen eindeutig zur Stammbelegschaft. Ihre Arbeitsplatzsicherheit kann durchaus höher sein als etwa bei männlichen gewerblichen Arbeitnehmern.

Daß im Bereich von Eisen und Stahl insgesamt im Schwerpunkt 1 keinerlei Umstellungsmaßnahmen für weibliche Arbeitskräfte stattfanden, läßt sich wohl weitgehend damit erklären, daß dort die wesentlichen Umstellungen den gewerblichen Bereich betrafen und (das gilt jedenfalls mit Sicherheit für die von uns untersuchten Betriebe) ausschließlich für gewerbliche Berufe umgeschult wurde. Für die Teilnahme rekrutiert wurden ausschließlich Arbeitskräfte mit langjähriger Produktionserfahrung, die teilweise früher schon andere Berufsausbildungen absolviert hatten. Soweit dagegen im Stahlbereich auch bislang von Frauen besetzte Arbeitsplätze durch die Umstellungen erfaßt wurden, wurden weibliche Arbeitskräfte in die Qualifizierungsmaßnahmen miteinbezogen.

In einem der untersuchten Stahlbetriebe wurde während der Programmlaufzeit die gesamte Buchhaltung und Betriebsabrechnung auf EDV umgestellt. Die betroffenen Mitarbeiter (es handelte sich zum überwiegenden Teil um Frauen), die bislang Karteien von Hand geführt hatten, wurden auf die Arbeit mit Datensichtgeräten vorbereitet. Es erfolgte eine proportionale Beteiligung von Frauen. Initiativen, den Anteil von Frauen zu steigern, gab es allerdings nicht. Zwar wäre es sicher denkbar gewesen, Frauen aus anderen Teilen der Verwaltung für diese Arbeitsplätze zu qualifizieren; da die Zahl der Arbeitsplätze im Gefolge der Maßnahmen aber nicht stieg, sondern um einiges sank, hätte dies wiederum weitere zusätzliche und eigentlich nicht erforderliche Umsetzungen (von Männern und Frauen) zur Voraussetzung bzw. zur Folge gehabt - ein aus betrieblicher Sicht kaum rationales Verfahren.

Nicht nur die geringe Beteiligung an Maßnahmen insgesamt, sondern auch das weitgehende Fehlen von Umschulungsmaßnahmen bzw. von Qualifizierung für "Männertätigkeiten" im insgesamt maßnahmeintensiven Bereich der Stahlindustrie erklärt sich u.E. also in erheblichem Umfang aus "strukturellen Ursachen" und kann nicht pauschal als Resultat einer bewußten oder unbewußten Benachteiligung von Frauen durch betriebliche Personalpolitik im Zuge der Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen in dieser Branche verstanden werden.

Noch ausgeprägter gelten die angeführten Aspekte für den Bergbau. Auch hier konzentrierten sich betriebliche Umstellungen und Qualifizierungsdefizite stark im Produktionsbereich, d.h. unter Tage, wo es aufgrund der Arbeitsbedingungen bzw. der hier besonders umfassend geltenden Beschäftigungsverbote keine Frauentätigkeiten gibt.

In verschiedener Beziehung ähnliche Konstellationen trafen wir außerdem in den von uns untersuchten Betrieben des Bauhaupt- und -nebengewerbes an. (Diese Branche war allerdings insgesamt nicht so stark überproportional an den Qualifizierungsmaßnahmen des Schwerpunkts 1 beteiligt wie die Eisen- und Stahlerzeugung.) Der Männeranteil lag hier ebenfalls über 90 %, und die Maßnahmen wurden praktisch ausschließlich für den gewerblichen Bereich bzw. die ihm unmittelbar zugeordneten Vorgesetztenfunktionen (Vorarbeiter, Poliere) durchgeführt. Dort tendiert der Frauenanteil ebenfalls gegen Null. Eine Nichtberücksichtigung von Frauen kann in diesem Fall also nicht als Verschlechterung gegenüber dem status quo angesehen werden. Im Unterschied zum Bergbau- und Stahlbereich gibt es hier allerdings weniger umfassende normative Regelungen, die eine Qualifizierung von Frauen für entsprechende Tätigkeiten ausschließen würden. Der tatsächliche Einsatz weiblicher Arbeitskräfte "vor Ort" (d.h. z.B. auf den Baustellen) würde dann aber durch einschlägige Regelungen der Ausführungsverordnung zur Arbeitszeitordnung faktisch wieder weitgehend unmögliche gemacht (vgl. AVAZO Nr. 20, S. 2).

Auch im Baubereich wirkte sich zum einen aus, daß die untersuchten Betriebe personell nicht expandierten, zusätzliche Berücksichtigung von Frauen also nur über die Verdrängung von Männern möglich gewesen wäre, zum anderen, daß ausschließlich Leute mit einschlägigen "Anlern"-Vorerfahrungen in die Maßnahmen miteinbezogen wurden. Es kam also auch hier wieder der "Basiseffekt" zum Tragen: Da in den fraglichen Bereichen vorher keine Frauen eingesetzt worden waren, konnten sie auch nicht über die vorausgesetzten Vorerfahrungen verfügen und erwiesen sich daher für die meisten Qualifizierungsmaßnahmen Männern gegenüber als "weniger geeignet". Diese vorgängige geringe Präsenz von Frauen resultiert allerdings hier, wie im Stahl- und Bergbaubereich, keineswegs ausschließlich aus einer Benachteiligung bei der Besetzung der Arbeitsplätze durch die Personalverantwortlichen. Eine sehr erhebliche Rolle spielen vielmehr die verschiedenen institutionell geregelten Schutzbestimmungen, Beschäftigungseinschränkungen und -verbote für weibliche Arbeitskräfte.

Für einige von uns untersuchte Betriebe des Metall- und Maschinenbaus waren sehr ähnliche Ausgangsbedingungen charakteristisch (niedriger Frauenanteil, Maßnahmen vor allem bei den gewerblichen Arbeitnehmern, kaum weibliche Arbeitskräfte mit einschlägiger Vorerfahrung). Allerdings gibt es hier kaum formelle Hindernisse für einen Einsatz von Frauen, so daß für die Tatsache, daß unter den für Maßnahmen in Frage kommenden Belegschaftsmitgliedern nur wenige weibliche Arbeitskräfte waren, durchaus vorgelagerte Benachteiligungen bei der Stellenbesetzung ursächlich gewesen sein können.

Derartige Voraussetzungen lagen in einem kleineren Betrieb vor, der Zulieferteile für die Bauindustrie fertigte. Frauen waren nur in der Verwaltung tätig. Mit der Förderung aus dem Schwerpunkt 1 wurden einige Männer qualifiziert. Diese Maßnahmen waren hier allerdings Bestandteil einer Konzeption, die eine erhebliche Ausweitung von Produktion und Belegschaft zum Ziele hatte: Die Absolventen der Maßnahmen sollten bei der Einarbeitung der neu einzustellenden Belegschaftsmitglieder und an den Schlüsselstellen der Produktion eingesetzt werden. Für die neuen Arbeitsplätze war vorgesehen - erstmalig in diesem Betrieb -, Frauen einzustellen. Die Qualifizierungsförderung erreichte also auch in diesem Fall nicht direkt Frauen, führte aber mittelbar dazu, daß zusätzliche Arbeitsplätze für weibliche Arbeitskräfte geschaffen wurden.

Faßt man die Erfahrungen aus den bisher angesprochenen Betrieben und Branchen zusammen, so wird deutlich, daß die geringe Beteiligung von Frauen an den Maßnahmen des Schwerpunkt 1 mindestens in erheblichem Umfang nicht auf diskriminierende betriebliche Politiken bei der Auswahl für die Maßnahmen, sondern auf bereits vorhandene Strukturen zurückgeht. Diese vorgängigen geschlechtsspezifischen Arbeitsplatzzuweisungen resultieren wiederum nicht ausschließlich aus betrieblichen Selektionsentscheidungen, sondern gehen auch auf normative Regelungen zurück, die meist von der Intention her zum besonderen Schutz der Frauen konzipiert wurden. Auch bei den Arbeitsplätzen, an denen ein Einsatz von Frauen möglich wäre, bauen die Qualifizierungsmaßnahmen in erheblichem Umfang auf im Laufe der vorausgegangenen Tätigkeit erworbenen Fertigkeiten und Kenntnissen auf. Soweit unter den "verfügbaren" Arbeitskräften sich keine oder kaum Frauen befinden, ist dies zwar u.U. Resultat vorheriger Diskriminierung; wenn dann aber im Zuge des Programms vor allem Männer qualifiziert werden, ist dies dem "Basiseffekt" und nicht einer diskriminierenden Wirkung des Schwerpunkts 1 selbst zuzuschreiben (vgl. auch Leppe 1981).

Umgekehrt wird damit deutlich, daß ein Aufbrechen dieser relativ starren Verteilung von Arbeitskräften nach Geschlecht über Erwachsenenqualifizierung, die ja sinnvollerweise an vorhandene Berufserfahrung anknüpft, sehr schwierig ist. Es ist aus betrieblicher Sicht eben durchaus rational, die "Bestgeeigneten" für Qualifizierungsmaßnahmen auszuwählen und das sind, solange die Vorqualifikationen konstitutiv für die neue Tätigkeit sind (wie in der großen Mehrzahl der untersuchten Fälle), die Inhaber der entsprechenden Arbeitsplätze. Waren dies ausschließlich oder überwiegend Männer, so kann es nicht verwundern, wenn sich dieselben Verteilungsrelationen auch weitgehend bei den Maßnahmeteilnehmern wiederfinden.

Um diese Schwellen zugunsten von Frauen zu überwinden, sind verschiedene, weibliche Arbeitskräfte stark privilegierende Maßnahmekonditionen (unterschiedliche Fördersätze, u.U. sogar Quotierungen oder eine explizite "Vorrangigkeit" der Frauenförderung, wie sie in der "Nachschlagaktion" praktiziert wurde) notwendig. Die

angeführten Betrachtungen legen den Schluß nahe, daß bei dem Versuch, eine bessere Vertretung von Frauen bei Qualifizierungsmaßnahmen zu erreichen, vorab darauf hingewirkt werden müßte, daß weiblichen Arbeitskräften Zugangschancen zu allen Arbeitsplätzen eröffnet werden. Da zweifellos bei gleicher Qualifikation derzeit in der Regel Männer bei der Stellenbesetzung bevorzugt werden (Ursache sind bekanntlich Vorbehalte der Arbeitgeber bezüglich zu erwartender Heiraten und Mutterschaften sowie entsprechend diskontinuierlicher Erwerbsbiografien), scheint die Vermittlung ausreichender Ausgangsqualifikationen für Frauen besonders wichtig. Ein Ansetzen bei der Jugendlichenausbildung dürfte daher erfolgversprechender sein als bei der Erwachsenenqualifizierung.

Gegen die Strategie, von der Schule kommende Mädchen für sog. Männerberufe zu qualifizieren, lassen sich kaum mehr als Vorurteile oder außerordentlich durchsichtige Argumente (fehlende Sanitärräume, angeblich mangelnde körperliche Eignung u.ä.) ins Feld führen. So zeichnen sich bei der Öffnung bislang nahezu ausschließlich von Männern ausgeführter Berufstätigkeiten für Frauen bereits erste Erfolge ab (vgl. BIBB 1982). Bei der Erwachsesenenqualifizierung bleibt das (zumindestens für den Betrieb, oft aber auch für die Belegschaft) plausible Argument, bereits erworbene Qualifikationen nutzen zu wollen und zu sollen. Daraus resultiert dann in der Tat, solange der Zugang zu entsprechenden Arbeitsplätzen nicht gesichert ist, ein Festschreiben bestehender Ungleichverteilung.

Wie aber stand es um die Beteiligung von Frauen in Betrieben mit höheren Anteilen an weiblichen Beschäftigten?

b) Betriebe mit durchschnittlichem Frauenanteil

Mittlere Frauenanteile (zwischen 30 und 40 %) gab es bei den von uns untersuchten Betrieben in der Druckereibranche und der Elektroindustrie.

Im Druckereibereich (der Frauenanteil liegt bundesweit bei gut 30 %) wurden die Frauen in den von uns untersuchten Betrieben (und wohl auch im Programm insgesamt, die Branche wird bei Infratest nicht separat ausgewiesen) ebenfalls erheblich weniger an Maßnahmen beteiligt, als es aufgrund ihrer Zahl zu erwarten gewesen wäre; auch hier dürfte eine Rolle gespielt haben, daß die Maßnahmen vor allem im gewerblichen Bereich stattfanden. Dort gibt es einen zwar unterproportionalen, aber im Vergleich zur Stahlindustrie doch erheblichen Frauenanteil; formale Beschäftigungseinschränkungen oder Verbote spielen kaum eine Rolle. Für die geringe Beteiligung war hier aber zweifellos ein weiterer Aspekt von erheblicher Bedeutung, den wir in einem Fall besonders ausgeprägt vorgefunden haben:

Eine mittelgroße Druckerei stellte unter Nutzung des Programms auf die "neue Technik" und elektronische Datenverarbeitung um. Betroffen waren insbesondere Druckereifacharbeiter, aber auch die entsprechenden Angestellten in der Anzeigenabteilung und in der Verwaltung. Für fast alle Betroffenen wurden relativ komplexe, umfassende, gut strukturierte und weitgehend aus dem Produktionsprozeß ausgegliederte "Sonstige Qualifizierungsmaßnahmen" durchgeführt. Während der Belegschaftsanteil der Frauen in dem untersuchten Betrieb bei über 30 % lag, betrug er bei den Maßnahmen nur 20 %. Welche Gründe können vorgelegen haben? Gerade für den Einsatz an den modernen Satzcomputern wären möglicherweise auch Arbeitskräfte aus dem Büro- und Verwaltungsbereich (und damit eher Frauen) in Frage gekommen.Nach Einschätzung der Firmenleitung hätten allerdings Nicht-Druckfachkräfte den weiterhin bestehenden Qualifikationsanforderungen in fachlicher Hinsicht nicht genügen können. Die theoretisch durchaus bestehende Möglichkeit einer verstärkten Einbeziehung von Frauen kam jedoch überhaupt nicht zum Tragen, weil der in dieser Branche geltende Tarifvertrag die entsprechenden Arbeitsplätze Druckereifacharbeitern vorbehält (vgl. dazu u.a. Weber 1982).

Auch diese Konstellation zeigt, daß wegen der allenfalls vernachläßigbar geringen Präsenz von Frauen in bestimmten Fachkräftegruppen ein Tarifvertrag, der mit dem Ziel des Berufsschutzes vereinbart wurde, sich als eine Festschreibung des niedrigen Frauenanteils bei Qualifizierungsmaßnahmen für Erwachsene auswirken kann, ohne daß es dazu einer besonderen betrieblichen Politik

bedarf[1]. Selbst eine gezielt auf stärkere Beteiligung von Frauen gerichtete Politik hätte mit diesen Vorgaben zu rechnen. Auch hier dürfte der Ausweg eher in der verstärkten Einbeziehung von Frauen in die berufliche Erstausbildung zu sehen sein.

c) Betriebe mit hohem Frauenanteil

Knapp ein Drittel der von uns untersuchten Betriebe hatte einen Frauenanteil an der Belegschaft von 50 % oder mehr. Allerdings handelte es sich dabei mit zwei Ausnahmen um kleinere und mittlere Betriebe. Weibliche Arbeitskräfte in erheblichem Umfang beschäftigten auch zwei von uns untersuchten Betriebe der Elektroindustrie. Sie unterschieden sich allerdings nicht nur bezüglich der Betriebsgröße, sondern auch nach der Art der betrieblichen Probleme, die über Qualifizierungsmaßnahmen gelöst werden sollten.

In einem Großbetrieb wurde zur Laufzeit des Sonderprogramms gerade eine umfassende Umstellung der Modellpalette vorgenommen. Gegenüber den bisherigen Modellen sank der Anteil von feinmechanischen Komponenten ganz erheblich, dafür wurden in relativ hohem Umfang elektronische Bauteile eingesetzt. Die Fertigungszeit pro Einheit des eher höherwertigen neuen Produktes reduzierte sich um gut die Hälfte. Die Belegschaft sank in den letzten Jahren stetig (zwischen Mai 1979 und April 1980 um 7 %), weiterer Abbau war vorgesehen. Im Rahmen des Schwerpunkts 1 wurden zahlreiche Maßnahmen beantragt (für über 4 % der Gesamtbelegschaft, darunter 15 % Umschulung, 57 % Fortbildung, 28 % "Sonstige Qualifizierungsmaßnahmen").

In die Umschulung einbezogen wurden Facharbeiter aus den mechanischen Berufen, aber auch qualifizierte Angelernte mit fachfremden Berufsabschlüssen, deren Arbeitsplätze im Zuge der Umstellung entfielen. Es handelte sich ausschließlich um Männer, was auch hier wiederum auf den Basiseffekt zurückzuführen ist: Unter den aufgrund der Umstellung nicht mehr benötigten Metall-Facharbeitern befanden sich keine Frauen. Schon aufgrund tarifvertraglicher Regelungen wäre es erforderlich gewesen, betriebliche Maßnahmen für die Umzusetzenden zu treffen, z.B. auch, um Qualifizierungen vorzunehmen (vgl. dazu Teil B, Kapitel VI, 3.b). Daher lag es nahe, die Arbeitskräfte in Umschulungsmaßnahmen des Sonderprogramms einzubeziehen. Im vorliegenden Fall kann aber, im Unterschied etwa

1) Es gibt allerdings auch Interpretationen, die in der Benachteiligung von Frauen durch tarifvertragliche Regelungen, insbesondere durch den sog. RTS-Tarifvertrag, nicht nur mehr oder weniger ein Beiprodukt gewerkschaftlicher Politik, sondern sogar eine ausdrückliche Zielsetzung sehen (vgl. Haug 1982a; Haug 1982b).

zum Bergbau, zur Stahlindustrie oder zum Baubereich, unterstellt werden, daß es auch Möglichkeiten gegeben hätte, Frauen für die benötigten Berufe zu qualifizieren. Das gilt um so mehr, als der Betrieb bereits Erfahrungen mit der Ausbildung von Mädchen für sogenannte Männerberufe besaß. Gegen eine solche Politik sprachen aus betrieblicher Sicht (zum Teil wohl unterstellte) Probleme beim Betriebsklima, die aus einer "Bevorzugung" von Frauen erwartet wurden, vor allem aber Kostenaspekte: Da weitgehende Lohnsicherungsvereinbarungen auch bei Umsetzungen auf niedriger eingestufte Arbeitsplätze galten, hätten den bisherigen Facharbeitern auch bei künftigem Einsatz als Angelernte längere Zeit weiter ihre ursprünglichen Löhne gezahlt werden müssen. Zusätzlich hätte man die bislang als Angelernte tätigen Frauen nach einem Facharbeiter-Abschluß höher eingruppieren müssen. Da es für eine "Privilegierung" von Frauen hier faktisch weder finanzielle Anreize gab, noch durch entsprechende Vorgaben eine gezielte Mittelzuteilung erfolgte, kann die tatsächlich betriebene Umschulungspolitik kaum überraschen.

Ganz anders stellte sich die Situation bei den "Sonstigen Qualifizierungsmaßnahmen" dar. Hier ging es darum, angelernten Arbeitskräften aus der mechanischen Fertigung Basiskenntnisse in der Elektronik und Elektrotechnik zu vermitteln und sie für Produktionsarbeitsplätze bei der Herstellung der neuen Modellgeneration vorzubereiten. Durchgeführt wurden mehrwöchige Kurse in eigens dafür eingerichteten Schulungsräumen. Für diese Maßnahmen kamen Produktionsarbeitskräfte in Frage, deren Arbeitsplätze im Zuge der Umstellung entfielen. Die Auswahl erfolgte nach "Eignung", d.h. aufgrund von Personaldaten und Einschätzungen der Vorgesetzten. Im Effekt stellte sich heraus, daß über die Hälfte der Teilnehmer Frauen waren. Da es sich durchweg um Arbeitskräfte handelte, die aus nur zwei - relativ niedrigen - Arbeitswertgruppen kamen, standen Eingruppierungsprobleme nicht so sehr im Vordergrund. Für den Betrieb gab es keine wichtigen Aspekte, die gegen eine Berücksichtigung der Frauen sprachen, da sie in großem Umfang zu den von Umstellung Betroffenen gehörten und als mindestens gleichgeeignet eingeschätzt wurden.

Um teilweise ähnliche Tätigkeiten handelte es sich in einem anderen Elektrobetrieb mit hohem Frauenanteil (ca. 50 %), der allerdings nur etwa 70 Beschäftigte hatte. Auch hier ging es um die Einführung neuer Produkte. Das Produktionsprogramm des Unternehmens war sehr vielfältig, die Seriengröße meistens relativ gering. Daher hätten die Mitarbeiter eigentlich - je nach Bedarf - jeweils mindestens fünf Arbeitsplätze ausfüllen können müssen. Der Betrieb arbeitete mit einem hohen Prozentsatz von Angelernten, da es auf dem Arbeitsmarkt keine entsprechenden Fachkräfte gab und man aus Kostengründen die eigene Ausbildung einige Jahre zuvor aufgegeben hatte. Im Rahmen des Programms wurden "Sonstige Qualifizierungsmaßnahmen" durchgeführt. Die Maßnahmen stießen auf so hohes Interesse, daß statt der dem Arbeitsamt gemeldeten 13 Personen faktisch 20 Personen teilnahmen. Darunter waren mehr als die Hälfte Frauen. Auch hier erfolgte unter der gegebenen Voraussetzung, daß sich Frauen unter den in Frage kommenden Belegschaftsmitgliedern befanden, eine gleichgewichtige Beteiligung.

Sehr hoch war der Anteil von weiblichen Beschäftigten in den untersuchten Betrieben der Bekleidungsbranche (um 90 %). Soweit die Maßnahmen (durchweg "Sonstige Qualifizierung") sich auf die Produktionsbelegschaft bezogen, wurden die Frauen ihrem hohen Anteil entsprechend berücksichtigt. In einem Fall wurden sogar ausschließlich Frauen qualifiziert. Ebenfalls in etwa proportional war die Beteiligung bei den vorgelagerten Tätigkeiten (Produktionsvorbereitung und Planung, Vorarbeiterfunktionen). Allerdings lag in diesen Aufgabenbereichen der Frauenanteil insgesamt niedriger, entsprechend auch die Zahl der Maßnahmen-Teilnehmerinnen.

Für alle Betriebe, über die bisher berichtet wurde, läßt sich feststellen, daß Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen des Sonderprogramms zwar nichts im Sinne einer höheren Repräsentation von Frauen - insbesondere in qualifizierteren Tätigkeiten - bewirkten, daß aber auf der anderen Seite auch keine eindeutigen Indikatoren dafür vorliegen, daß Qualifizierungsmaßnahmen selektiv diskriminierend zuungunsten weiblicher Arbeitskräfte eingesetzt wurden. Ansätze zu einer Ausnahme im "positiven" Sinn fanden sich bei unserer Betriebsauswahl nur in einem Fall.

Ein Großbetrieb der Elektrobranche, der vor allem Zulieferteile für industrielle Anwendung fertigte (Frauenanteil ca. 50 %), führte im Rahmen des Sonderprogramms Fortbildungs- und "Sonstige Qualifizierungsmaßnahmen" durch. Die Fortbildungsmaßnahmen (Industriemeister, Fertigungsplaner, Techniker) setzten bereits ein relativ hohes Ausgangsqualifikationsniveau voraus und wurden ausschließlich mit Männern beschickt. (Hier wirkte sich wiederum der "Basiseffekt" zuungunsten der Frauen aus.)

Umgekehrt ausschließlich für Frauen aber wurden verhältnismäßig anspruchsvolle Maßnahmen der "Sonstigen Qualifizierung" durchgeführt. Es handelte sich um achtmonatige Kurse mit theoretischen und praktischen Teilen, bei denen ein von Betrieb und Landesarbeitsamt bestätigtes Zertifikat erreicht werden konnte. Ziel war der Einsatz als Einrichter(in) in der Produktion. Diese Tätigkeit schließt im untersuchten Betrieb auch untere hierarchische Funktionen mit ein. Früher wurden diese Arbeitsplätze hauptsächlich von männlichen Facharbeitern eingenommen. Die "Umstellung" auf den Fraueneinsatz erfolgte nicht aufgrund von Facharbeitermangel (darunter leidet dieser Betrieb nicht), sondern ausschließlich, weil man Frauen für besser geeignet hielt (es handelte sich um Abteilungen, in denen fast ausschließlich Frauen beschäftigt waren).Die Auswahl - es gab etwa doppelt so viele Bewerberinnen wie Plätze zur Verfügung gestellt wurden - erfolgte nicht auf Vor-

schlag von Vorgesetzten, sondern aufgrund psychologischer Eignungstests, was auch vom Betriebsrat und der Belegschaft als "objektiver" akzeptiert wurde.

## 3. Drei Ursachen für die niedrige Frauenquote

In die Maßnahmen des Schwerpunkts 1 wurden Frauen weit weniger einbezogen, als es ihr Anteil an den Belegschaften hätte erwarten lassen (13 % gegenüber 26 %). Zwar ist die Berücksichtigung von Frauen in den Programmrichtlinien thematisiert worden, die besondere Beteiligung weiblicher Arbeitskräfte war aber offenbar kein Aspekt, der die Bewilligungschancen faktisch erhöht hätte. Daher konnte eine überproportionale Beteiligung von Frauen kaum erwartet werden. Eine gewisse Änderung der Situation trat erst ein, als in einer Aktion nochmals Maßnahmen des Schwerpunkts 1, und zwar "vorrangig" für weibliche Teilnehmer,beantragt werden konnten. Aus dieser gezielten "Privilegierung" resultierte dann offensichtlich die merkliche Steigerung des Frauenanteils bei den Bewilligungen (auf ca. 18 %), ohne daß damit aber auch nur annähernd eine "Gleichbeteiligung" erreicht worden wäre.

Wir haben zunächst versucht zu illustrieren, daß die unterproportionale Beteiligung von Frauen an den Qualifizierungsmaßnahmen (gemessen an ihrem Anteil an den Beschäftigten in Problemregionen bzw. den Belegschaften der teilnehmenden Betriebe) nicht notwendig und in vollem Umfang aus einer diskriminierenden Wirkung des Schwerpunkts 1 oder aus "frauenfeindlichen" betrieblichen Selektionsinteressen zu erklären ist. Ohne daß im Rahmen unserer Fragestellung eine detaillierte Beweisführung möglich wäre, haben wir aufgezeigt, daß diese Disproportion wahrscheinlich zu erheblichen Teilen den unterschiedlichen Gewichten zu verdanken sind, mit denen Branchen bzw. Betriebe mit unterschiedlich ausgeprägter "Frauenintensität" am Programm teilgenommen haben. Die dafür maßgeblichen strukturellen Ursachen sind nicht Gegenstand unserer Teiluntersuchung.

Mit den angesprochenen Überlegungen können und sollen diskriminierende Effekte keineswegs ausgeschlossen werden. Um sie aber zuver-

lässig einschätzen zu können, wäre eine genaue Analyse der bei den gegebenen Beteiligungsstrukturen tatsächlich zu erwartenden Einbeziehung von weiblichen Arbeitskräften erforderlich.

Bei der Durchsicht unseres empirischen Materials zur Frauenbeteiligung am Schwerpunkt 1 wurde deutlich, daß sich bei den vom ISF untersuchten Betrieben, ebenso wie in der Grundgesamtheit bezogen auf die Maßnahmen, eine starke Dominanz von Betrieben mit geringem Anteil an weiblichen Beschäftigten findet. Insofern kann von einer Betriebs- oder Branchenselektivität der Programmkonditionen und/oder der Inanspruchnahme gesprochen werden, die sich negativ auf die Teilnahme von Frauen ausgewirkt hat.

In einigen Betrieben, in denen Maßnahmen ausschließlich oder weit überwiegend im gewerblichen Bereich durchgeführt wurden, kam eine Beteiligung von Frauen für viele Tätigkeiten schon aufgrund dem entgegenstehender normativer Regelungen nicht in Betracht (Einschränkungen der zulässigen Arbeitszeit, Nichtzulassung für bestimmte Arbeiten, allgemeine Beschäftigungsverbote usw.). Dieser Sachverhalt läßt sich als normative Prohibitivität bezeichnen.

Selbst dort, wo derartige Hindernisse nicht vorlagen, wurden allerdings oft keine Frauen qualifiziert. Als Hauptursache ließ sich hier feststellen, daß die Teilnehmer an den Maßnahmen durchweg unter Facharbeitern oder Angelernten mit meist schon längerer Betriebszugehörigkeit und entsprechenden Vorqualifikationen ausgewählt wurden. Soweit sich unter diesen Personengruppen keine oder nur relativ wenig Frauen befanden, wurden diese ungünstigen Relationen durch die Maßnahmen fortgeschrieben: Die Betriebe bezogen die unter ihren Perspektiven Bestgeeigneten ein, da hier die Aufwands-/Ertragsrelationen am günstigsten zu sein versprachen. Dieser Basiseffekt geht offensichtlich auf eine vorgängige Unterrepräsentanz von Frauen bei vielen und insbesondere höherqualifizierten Tätigkeiten zurück. Maßgeblich hierfür sind zweifellos zunächst einmal gesellschaftliche Rollenzuweisungen und daraus resultierende Bildungs- und Ausbildungsniveaus. Dazu kommen betriebliche Auswahlmechanismen, die aufgrund der in der Tat oft nach unterschiedlichen Vorqualifikationen, aber auch wegen

tatsächlicher oder zugeschriebener sonstiger Eigenschaften sowie erwarteter Verhaltensmuster (Beruf bei Frauen nur als begrenzte Lebensphase im Sinne eines Alternativrollenkonzepts usw.) weibliche Arbeitskräfte benachteiligen. Zum Teil spielen auch durchaus entsprechende Vorstellungen bei den Frauen selbst über den Stellenwert von Berufsarbeit eine Rolle.

Eine zusätzliche Einbeziehung von Frauen (sie hätten aus anderen Bereichen umgesetzt werden müssen) wäre insbesondere bei betrieblichen Umstellungen aus drei Gründen schwierig gewesen:

- Fehlende Vorqualifikationen hätten mehr Aufwand erfordert.

- Wegen betrieblicher und tariflicher Absicherungsregelungen sowie aufgrund verschiedener Bestimmungen des Betriebsverfassungsgesetzes wäre die starke Frauenbeteiligung mittelbar kaum durchzusetzen gewesen.

- Zumindest aber wäre sie erheblich teurer gekommen (Lohnsicherungsvereinbarungen).

Insoweit läßt sich von einer normativ bedingten Unterrepräsentation sprechen.

Es zeigt sich weiter, daß in den Betrieben mit höherem Frauenanteil die weiblichen Arbeitskräfte durchaus etwa im zu erwartenden Umfang an Qualifizierung beteiligt wurden, soweit sie von den auslösenden betrieblichen Maßnahmen unmittelbar betroffen waren. Sobald Maßnahmen überwiegend oder ausschließlich für höherqualifizierte Arbeitskräfte durchgeführt wurden, kam es als Folge der geringeren Repräsentanz der weiblichen Arbeitskräfte in dieser Gruppe zu einer, bezogen auf den Anteil an der Gesamtbelegschaft, geringen Einbeziehung.

Nur in einem Fall wurden Frauen für qualifiziertere Tätigkeiten weitergebildet und dann entsprechend eingesetzt, die früher überwiegend von männlichen Facharbeitern durchgeführt worden waren.

Insgesamt hat sich gezeigt, daß für die Einbeziehung von Frauen der sogenannte Basiseffekt von entscheidender Bedeutung war. Frauen wurden in aller Regel nur insoweit (dabei aber wohl in entsprechendem Umfang) an Maßnahmen beteiligt, wie sie schon in der zu qualifizierenden Arbeitskräftegruppe vertreten waren. Wegen ihrer vorgängigen Diskriminierung bei der Besetzung anspruchsvollerer Tätigkeiten bedeutet dies, daß die ungleichgewichtige Verteilung auch durch die Maßnahmen des Schwerpunkts 1 nicht in Frage gestellt, sondern fortgeschrieben wurde. Daraus erklärt sich auch, daß in den Betrieben unseres Samples Frauen an Umschulungen überhaupt nicht teilnahmen und auch im Rahmen des Gesamtprogramms solche Maßnahmen für weibliche Beschäftigte nur in minimalem Umfang stattfanden. Ausgewählt für Umschulungen wurden in den von uns untersuchten Betrieben (Umschulungen gab es hier nur im gewerblichen Bereich) hochqualifizierte langjährige Angelernte oder Facharbeiter. In dieser Gruppe waren Frauen nicht vertreten. So griffen selbst Betriebe, die weibliche Jugendliche für sogenannte Männerberufe ausgebildet und damit bereits gute Erfahrung gemacht hatten, für Umschulungen ausschließlich auf Männer zurück.

Unseres Erachtens kann man daraus ableiten, daß es zunächst einmal auf die Beseitigung der vorgängigen Diskriminierung ankommt, die zu unterproportionaler Vertretung von Frauen vor allem bei "höherwertigen" Tätigkeiten führt. Wegen der nach wie vor zweifellos bestehenden Vorbehalte bezüglich der zu erwartenden Kontinuität weiblichen Erwerbsverhaltens, die bewirken, daß bei gleicher fachlicher Eignung bei der Einstellung meist Männern der Vorzug gegeben wird, ist es um so wichtiger, Frauen das Erlangen einer ausreichenden Qualifikationsbasis zu ermöglichen. Daher erscheint es erfolgversprechender, Frauen über die Erstausbildung einen Zugang zu bislang ausschließlich von Männern besetzten Berufsfeldern zu verschaffen, als dies über das Instrument der Weiterqualifizierung von Erwachsenen zu versuchen.

Für eine Bevorzugung von männlichen Schulabgängern gibt es kaum plausible Argumente (wie das bei der Erwachsenenqualifizierung häufig erforderliche berufliche Vorwissen); eine Benachteiligung von Frauen kann hier eindeutiger als vorurteilsgesteuert identi-

fiziert und bekämpft werden. Auch hier gilt offenbar, daß nichts erfolgreicher ist, als der Erfolg: Wenn es Frauen nämlich erst einmal gelungen ist, in Arbeitsbereichen Fuß zu fassen, dann wächst auch die Chance, daß sie an aufbauenden Qualifizierungsmaßnahmen adäquat beteiligt werden. Es liegt aber auf der Hand, daß damit nur eine notwendige, keineswegs eine hinreichende Voraussetzung für eine stärkere Berücksichtigung von Frauen bei qualifizierten Tätigkeiten erreicht wäre.

Noch wichtiger ist eine entsprechende Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt. Solange es Massenarbeitslosigkeit und damit Arbeitskräfteüberschüsse bei praktisch allen Tätigkeiten und Qualifikationen gibt, besteht die Gefahr, daß sich die Benachteiligung von Frauen sogar noch verschärft. (Parolen vom "Mann als Ernährer", von der Problematik der "Doppelverdiener" oder auch ganz direkte Versuche, die "Reservearmee" der Frauen zurück zu Heim und Herd zu schicken, zeigen bereits entsprechende Wirkungen.)

Unter den gegebenen Bedingungen ist das im Rahmen der Qualifizierungsmaßnahmen des Sonderprogramms zu beobachtende, Frauen faktisch benachteiligende Vorgehen keineswegs als durch den Schwerpunkt 1 induziert anzusehen und aus der Sicht der Betriebe durchaus rational. Es wird - mindestens unserer Kenntnis nach - auch von den betrieblichen Arbeitnehmervertretungen nicht in Frage gestellt. Außer durch "Vorab-Benachteiligungen" wurde eine verstärkte Einbeziehung von Frauen auch durch eine Reihe von formellen oder informellen Regelungen behindert, die - häufig durchaus zum "Schutz" von Frauen konzipiert - faktisch in einigen Arbeitsbereichen eine prohibitive Wirkung entfaltet haben.

Wenn künftig eine bessere Repräsentation von Frauen bei betrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen erreicht werden soll, so sind neben einer Beseitigung der vorgängigen Differenzierung und der Sicherstellung einer ausreichenden Arbeitskraftnachfrage auch Möglichkeiten in die Betrachtung einzubeziehen, wie über Anreize (oder unter Umständen auch über Sanktionen) die Einbeziehung weiblicher Arbeitskräfte für den Betrieb ökonomisch attraktiver zu machen wären. Außerdem stellt sich dann die Frage, ob es nicht er-

forderlich wäre, bestimmte (gesetzliche aber auch tarifvertragliche) "Schutzbestimmungen", die faktisch den Nebeneffekt haben, die Qualifizierungschancen von Frauen bei vielen Tätigkeiten zu behindern, entsprechend zu modifizieren.

Innerhalb von Branchen, in denen Frauen bereits vertreten sind, bzw. in die sie aufgrund der angesprochenen gezielten Intervention gelangen könnten, ließe sich das Instrument der Erwachsenenqualifizierung zweifellos dazu nutzen, weiblichen Arbeitskräften auch den Zugang zu mittleren oder höheren Vorgesetztenfunktionen zu eröffnen, die bislang auch in "Frauenbereichen" weit überwiegend von Männern besetzt werden.

Mit unseren Ausführungen soll also keineswegs bestritten werden, daß in der Arbeitswelt insgesamt und hochwahrscheinlich auch im Zuge der Durchführung von Maßnahmen des Schwerpunkts 1 des Sonderprogramms Diskriminierung von Frauen erfolgte und erfolgt. Wir wollten allerdings deutlich machen, daß sich die quantitativ geringe Frauenbeteiligung nicht nur aus gezielten betrieblichen Selektionsprozessen erklären läßt. Ein erheblicher Teil der "Varianz" muß auf andere Faktoren, wie Branchen- und Betriebsselektivität, normative Diskriminierung und vor allem eine vorgängige, Frauen de facto benachteiligende betriebliche Personaleinsatz- und Ausbildungspolitik zurückgeführt werden.

## IV. Positive und negative Beschäftigungseffekte

Die Hauptzielsetzung des Sonderprogramms bestand darin, die Lage auf dem Arbeitsmarkt in den einbezogenen Regionen zu verbessern, auf alle Fälle aber ein weiteres Abgleiten in höhere Arbeitslosigkeitszahlen zu verhindern. Ein besonderes und innovatives Charakteristikum des Sonderprogramms war dabei, daß es sich zu einem wesentlichen Teil (nämlich im Schwerpunkt 1, der ja fast die Hälfte der aufgewendeten Mittel beanspruchte) dabei auf das Instrument der Förderung verschiedener vom Betrieb durchgeführter Qualifizierungsmaßnahmen stützte. Zwar erwartete man unmittelbare Beschäftigungswirkungen offensichtlich in erster Linie von den Maßnahmen in Schwerpunkt 2 (Wiedereingliederung von Arbeitslosen) und Schwerpunkt 3 (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur), jedoch wurde auch dem Schwerpunkt 1 in diesem Zusammenhang eine wichtige Funktion zugemessen[1]. Zum einen sollte durch die Förderung betrieblicher Qualifizierungsmaßnahmen das Potential für die Wiedereingliederung dadurch verbessert werden, daß durch betrieblichen Aufstieg von übers Programm qualifizierten Arbeitskräften "Nachrückpositionen" für vormals Arbeitslose frei werden. Zum anderen sollte "vorbeugend" mit dem Instrument der Qualifizierung von Betriebsangehörigen sonst u.U. drohender Personalabbau oder "Personalrotation" verhindert werden. Bezogen auf das Ziel, Beschäftigungsimpulse auszulösen, kann man also beim Schwerpunkt 1 von einem indirekten Ansatz sprechen.

Die eingehende Untersuchung der Wirkungen des Gesamtprogramms auf die Beschäftigungssituation fällt in den Bereich der "aggregierten Wirkungsanalyse" des IIMV und ist nicht Gegenstand von Überlegungen aus dem hier zur Debatte stehenden Teilprojekt. Während sich die aggregierte Wirkungsanalyse die Aufgabe gestellt hat, quantifizierbare Effekte auf der Ebene des Gesamtarbeitsmarkts (Meßeinheit sind Arbeitsamtsbezirke) nachzuweisen, setzen wir

---

1) Scharpf rechnet in einer neueren Veröffentlichung sogar den Nettobeschäftigungseffekt des Programms "gerade auch" der Förderung innerbetrieblicher Qualifizierungsmaßnahmen zu (Scharpf 1981, S. 42).

quasi am anderen Extrem, d.h. bei der Entstehung solcher Impulse durch einzelne Maßnahmen im Betrieb an. Zwischen einer betrieblichen Einzelmaßnahme und einem eventuellen Arbeitsmarkteffekt liegt ein langer Weg mit zahlreichen Vermittlungsschritten. Diese Stufen für die jeweiligen Maßnahmen und Betriebe sämtlich im Detail konkret nachzuzeichnen und dann zahlenmäßig festzustellen, wieviel von einem einzelnen Impuls ggf. die Ebene "Gesamtarbeitsmarkt" erreicht, ist nicht möglich. Was auf der Basis betrieblicher Analysen und unter Nutzung von Konzepten über die Funktionsweise strukturierter Arbeitsmärkte dagegen versucht werden soll, ist die knappe Beschreibung beschäftigungsrelevanter innerbetrieblicher Konstellationen im Zusammenhang mit Qualifizierungsmaßnahmen und die Skizzierung von durch Qualifizierung ausgelösten Wirkungszusammenhängen, die zu Beschäftigungseffekten führen.

Während also eine "aggregierte Wirkungsanalyse" Daten über die in einer Referenzperiode zu beobachtenden Veränderungen auf dem Gesamtarbeitsmarkt liefert, versuchen wir, Konstellationen zu identifizieren, unter denen Qualifizierungsmaßnahmen Beschäftigungsanstöße bewirken. Damit sind aber noch keine definitiven Aussagen darüber gemacht, wie weit und in welchem Umfang dadurch auf der Makroebene tatsächlich Beschäftigungswirkungen ausgelöst werden, da die Impulse u.U. schon im Betrieb, auf der Arbeitsamtsebene oder für die Gesamtwirtschaft durch damit zusammenhängende Gegentendenzen entweder zum Teil, zu 100 % oder sogar überkompensiert werden können.

Diese beträchtlichen Einschränkungen stellen keineswegs den Wert von Aussagen zu Beschäftigungswirkungen des Programms insgesamt in Frage, sondern dienen der erforderlichen Relativierung und machen deutlich, welche ungelösten Aufgaben noch vor der Forschung liegen, wenn sie den Komplex der Arbeitsmarktwirkungen betrieblich durchgeführter Maßnahmen insgesamt und im Detail in den Griff bekommen will. Dabei ist es zweifellos sinnvoll, "von beiden Seiten" an diese Aufgabe (die für eine spezielle Fragestellung eine konkrete Umsetzung des Problems der Verbindung von Mikro- und Makroebene bedeutet) heranzugehen. Die Resultate der "aggregierten Wirkungsanalyse" können ebenso wichtige Hinweise zur Einschätzung

der tatsächlichen Relevanz mit qualitativen Methoden ermittelter Befunde zu Beschäftigungseffekten liefern, wie umgekehrt die Ergebnisse unserer Untersuchungen es erleichtern könnten, eine Einschätzung von durch die Wirkungsanalyse letztlich nicht beantwortbaren Detailzusammenhängen vorzunehmen.

An dieser Stelle ist auf einen im Kapitel VI ausführlicher diskutierten Sachverhalt hinzuweisen: Durch die Förderung von Qualifizierung läßt sich Beschäftigung nur insoweit induzieren, als tatsächlich zusätzliche Maßnahmen ausgelöst werden. Wurden teilweise oder ganz lediglich ohnedies geplante Maßnahmen gefördert, d.h. hat Mitnahme vorgelegen, kann ein Beschäftigungseffekt durch das Programm nicht auftreten. Dagegen ist damit, daß Fehlverwendung stattfindet, d.h. daß erhaltene Mittel für andere Zwecke als zur Finanzierung von Personalkosten bei zusätzlichen Qualifizierungsmaßnahmen verwendet werden, keineswegs ausgeschlossen, daß es zu Beschäftigungsimpulsen kommt.

## 1. Mehr Beschäftigung über Qualifizierungsmaßnahmen?

Die Rezession ab 1973 brachte für die Bundesrepublik Deutschland nicht nur erstmals die Erfahrung von Millionenarbeitslosigkeit; in ihrem Gefolge zeigte sich auch, daß selbst ein Wiederansteigen der Wirtschaftstätigkeit wie es 1976 - 1980 zu beobachten war (mit Wachstumsraten zwischen knapp 2 % und über 5 %), sich nur stark unterproportional in mehr Beschäftigung (d.h. mehr geleisteten Arbeitsstunden) und zurückgehenden Arbeitslosenzahlen niederschlug. Auch bei den eher traditionellen Maßnahmen mit beschäftigungspolitischer Zielsetzung (wie etwa der Investitionsförderung) blieben die Wirkungen, zumindest bezogen auf die Arbeitsmarktsituation, hinter den Erwartungen zurück. Darüber, ob man deshalb vom Erreichen der Grenzen der Leistungsfähigkeit nachfrageorientierter Politiken sprechen muß, oder ob die unzulänglichen Erfolge eher geringem, vor allem aber zu unstetigem (teilweise durch gegenläufige restriktive Finanzpolitik konterkariertem) Einsatz keynsianischer Instrumente zuzuschreiben sind,gibt es

eine ausführliche Kontroverse im politischen wie wissenschaftlichen Raum[1]. Beiträge zur Erklärung dieses Phänomens (man spricht neuerdings gerne von der "Entkoppelung von Wirtschaftsentwicklung und Beschäftigung") werden aber nicht zuletzt unter Rückgriff auf ein Analysekonzept geliefert, das diese Entwicklungen aus Strukturierungen des Arbeitsmarkts erklärt, die einerseits die betriebliche Personal- und Beschäftigungspolitik in bestimmter Weise beeinflussen, während andererseits wiederum die beschäftigungswirksamen Handlungen der Betriebe (und auch der Arbeitskräftevertretungen) Abschottungen im Arbeitsmarkt hervorbringen[2].

Die verzögerte und weit unterproportionale Ausweitung des eingesetzten Arbeitsvolumens und (noch ausgeprägter) der beschäftigten Arbeitskräftezahl, die auch nach Abbau eventueller Hortungsreserven anhält[3], erklärt sich daraus, daß den Betrieben alternative und unter den gegebenen Umständen in vielen Fällen attraktivere Lösungswege zu Gebote stehen.

---

1) Die Auseinandersetzung zwischen den Protagonisten einer keynsianisch orientierten und einer auf neoklassisch-monetaristischen Überzeugungen basierenden Wirtschaftspolitik hat teilweise schon den Charakter eines Glaubenskrieges angenommen. Es verbietet sich an dieser Stelle, im einzelnen darauf einzugehen, vgl. aber u.a. die letzten Jahresgutachten des Sachverständigenrats, die verschiedenen Memoranden der Arbeitsgruppe "Alternativen der Wirtschaftspolitik", Sarazin 1981; Soltwedel 1977; Riese 1981.

2) Vgl. dazu u.a. Brinkmann u.a. 1979; Schmid 1980; Lutz, Sengenberger 1980; Bieler, Brandes 1981.

3) Die angesprochenen betrieblichen Politiken führen auf der anderen Seite natürlich auch dazu, daß bei Nachfrageeinbrüchen und darauf folgenden Produktionsrückgängen die Beschäftigung oft nur verzögert und zum Teil auch nicht in vollem Umfang angepaßt, teilweise also Personal "gehortet" wird. So sank der Auslastungsgrad des Erwerbspersonenpotentials (Erwerbspersonen/Erwerbstätige) von 1973 auf 1975 um 4,2 %, während der Auslastungsgrad des Arbeitsvolumens (effektive/potentielle Arbeitsstunden) gleichzeitig um 5,2 % zurückging (vgl. Autorengemeinschaft 1981).

Was aber spricht dagegen, steigende Nachfrage über zusätzliches Arbeitskraftvolumen abzudecken? Schon die Einstellung zusätzlicher Arbeitskräfte ist mit erheblichen Risiken verbunden und verursacht direkte und mittelbare Kosten verschiedener Art. Hinzu kommen die (bei insgesamt ja nach wie vor unsicheren mittel- und längerfristigen Zukunftsaussichten) mit einzukalkulierenden potentiellen Kosten eines eventuell später wieder erforderlich werdenden Personalabbaus. Welche Reaktionsmöglichkeiten stehen den Betrieben bei ansteigender Produktnachfrage neben oder anstelle der Ausdehnung des von ihnen eingesetzten Arbeitsvolumens zu Gebote? Möglich sind zum einen Lösungen, die es erlauben, die zusätzliche Produktion mit unverändertem oder gar reduziertem Arbeitsvolumen zu bewältigen. Dabei ist etwa zu denken an die Einführung arbeitssparender Produktionsverfahren (Rationalisierungsinvestitionen), zum anderen (und realiter natürlich oft damit kombiniert) an eine weitere Intensivierung der Arbeit.

Eine Alternative besteht darin, zwar im Umfang der Produktionssteigerung das Beschäftigungsvolumen auszuweiten, aber nicht etwa über die Neueinstellung von zusätzlichen Arbeitskräften, sondern über Mehrarbeit der ohnedies vorhandenen Belegschaft, etwa in Form von Überstunden, Sonderschichten usw. (vgl. dazu Mendius 1978).

Die Erfahrungen der letzten Jahre legen es nahe, daß Betriebe tatsächlich in erheblichem Umfang von solchen zur Steigerung der Beschäftigtenzahl alternativen Optionen Gebrauch gemacht haben. Wenn die Betriebe über attraktivere Lösungen verfügen, dann können veränderte, mehr beschäftigungsorientierte betriebliche Politiken durch politische Programme nur dann ausgelöst werden, wenn es gelingt, die Entscheidungsbedingungen für das betriebliche Kalkül zu verändern: entweder durch Unterbindung unerwünschter Verhaltensweisen durch Sanktionen oder durch Veränderung der relativen Kosten der verschiedenen Optionen. Die Förderung von Schwerpunkt 1 ließe sich insoweit als Versuch interpretieren, über die Verbilligung von Humankapitalkosten beschäftigungsintensivere Lösungen einerseits möglich (über die Auflösung von even-

tuellen Qualifikationsengpässen) und gleichzeitig attraktiv (über die Kostenentlastung) zu machen[1].

Wenn es Daten über die relativen Kosten der jedem Betrieb jeweils zu Gebote stehenden Optionen gäbe, wäre es prinzipiell möglich, festzustellen, wie stark man eine "beschäftigungsintensive Problemlösung" subventionieren müßte, um den Betrieb dazu zu bringen, diesen Weg einzuschlagen. Derartige umfassende, alle auch schwer einzuschätzenden nicht direkt monetären Aspekte einbeziehende Kostenrechnungen werden aber von den Betrieben kaum durchgeführt - jedenfalls sind sie weder der Forschung noch den Gestaltern von arbeitsmarktpolitischen Programmen zugänglich.

Wir können daher nur feststellen, daß für Betriebe, die im Rahmen des Sonderprogramms Qualifizierungsmaßnahmen mit Beschäftigungswirkungen durchgeführt haben, die Option Beschäftigungsausweitung existierte. Damit wissen wir aber noch nicht, ob Beschäftigungsausweitung nicht ohnedies die einzig mögliche oder jedenfalls die attraktivste Reaktionsmöglichkeit war, die der Betrieb im konkreten Fall hatte (in diesem Fall gibt es zwar Beschäftigungsimpulse von betrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen, aber keine wirklich vom Sonderprogramm induzierten). Für den Fall, daß der Betrieb tatsächlich Alternativen zur Problemlösung über Beschäftigungsausweitung gehabt hätte, bleibt offen, ob diese Alternativen ohne Förderung tatsächlich attraktiver als die Beschäftigungslösung gewesen wären.

Noch viel schwerer fallen Aussagen über das Potential qualifizierungsinduzierter Beschäftigungswirkungen in Betrieben, die nicht im Programmgebiet liegen. Einiges spricht allerdings für die Annahme, daß das Potential außerhalb der Programmregionen eher höher

---

1) Kosten sind hier im weitesten Sinne zu verstehen, d.h. sie schließen z.B. die Durchsetzung bestimmter Optionen gegenüber der Belegschaft oder einer breiteren "politischen" Öffentlichkeit ebenso mit ein, wie den "Preis" bestimmter betrieblicher Zielvorstellungen (wie etwa der, ein Facharbeiterbetrieb bleiben zu wollen, eine bestimmte Betriebsgröße nicht zu überschreiten, da hieran verschiedene u.U. wieder kostenträchtige Regelungen anknüpfen usw.).

gewesen ist. Wenn die Programmregionen bzw. die beteiligten Betriebe sich tatsächlich in einer unterdurchschnittlichen wirtschaftlichen Lage mit entsprechend niedriger Auslastung der personellen und sachlichen Kapazitäten befanden, sind dort sicher niedrigere Beschäftigungsimpulse zu erwarten als im übrigen Bundesgebiet. Nicht realisierte Beschäftigung wegen Qualifikationsengpässen dagegen ist sicher in den besser ausgelasteten (Nichtprogramm-)Regionen häufiger zu erwarten. Dafür spricht auch die in Gebieten mit geringerer Arbeitslosigkeit besonders nachdrücklich geäußerte Klage über den extremen Facharbeitermangel.

a) Sogwirkungen versus Erhaltungseffekte

Das Programm insgesamt - so haben wir gesehen - zielt auf die Verbesserung der Beschäftigungssituation in den Problemregionen. Dabei sollten durch den Schwerpunkt 2 (der die Einstellung von Arbeitslosen förderte, wenn sich dadurch der Beschäftigungsstand eines Betriebes erhöhte) und den Schwerpunkt 3 (der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen finanzierte) unmittelbare Beschäftigungswirkungen über die Wiedereingliederung von Arbeitslosen erreicht werden. Beim Schwerpunkt 1 stellt sich die Frage der Beschäftigungswirkung erheblich komplexer.

Eine der Erwartungen an den Schwerpunkt 1 war die, daß er dazu beitragen würde, Produktionsrestriktionen, soweit sie mit Qualifikationsengpässen zusammenhängen, aufzuheben oder jedenfalls zu verringern. Erreicht werden sollte das dadurch, daß Mitglieder der vorhandenen Belegschaft mit Engpaß-Qualifikationen ausgestattet wurden, die auf dem Arbeitsmarkt nicht verfügbar waren, und dann in entsprechende Positionen aufrücken sollten. Die freiwerdenden Plätze sollten dann über Außenrekrutierung besetzt werden. Neben diesen Sogeffekten könnte auch umgekehrt von der Möglichkeit (über die Wiedereingliederungsförderung des Schwerpunkts 2), zu geringen Kosten die Beschäftigtenzahl zu erhöhen, ein Impuls zur Qualifizierung von vorhandenen Belegschaftsmitgliedern ausgehen: Da angenommen werden kann, daß sich über den Arbeitsmarkt insgesamt (und speziell über die Förderung durch den Schwerpunkt 2) vor allem un- und angelernte Arbeitskräfte rekrutieren lassen und mit der Einstellung solcher Arbeitskräfte in der Regel auch ein höherer Bedarf an qualifizierten Mitarbeitern einhergeht, wäre

es naheliegend, für die anspruchsvolleren Funktionen Mitglieder der "Stammbelegschaft" über den Schwerpunkt 1 heranzubilden.

Kurzfristig und vorübergehend kann auch ein weiterer Beschäftigungseffekt auftreten, und zwar soweit durch die Durchführung der Qualifizierungsmaßnahmen selbst Zeiten, in denen sonst produktiv gearbeitet wurde, ausfallen. Wird dieser Ausfall durch Einstellungen ausgeglichen, ergeben sich ebenfalls Sogwirkungen. Die Dauer dieser Anstöße ist aber prinzipiell auf den Zeitraum, den die Maßnahme beansprucht, beschränkt, während man sich vom zuerst angesprochenen "Sog" dauerhafte Wirkungen erwartet.

Ehe aber ein Betrieb aufgrund höheren Arbeitsanfalls (durch die Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen oder danach möglich gewordene Produktionsausweitung) zusätzliche Einstellungen vornimmt, sind oft beträchtliche Hürden zu überwinden.

- Möglich ist die Reaktion, im Zusammenhang mit der Qualifizierung benötigte Arbeitsvolumen an anderer Stelle "ersatzlos" abzuziehen, was in der Regel zu entsprechenden Produktions- bzw. Leistungseinschränkungen führt und mögliche Sogwirkungen vollkommen neutralisiert.

- Qualifizierung kann aber auch Beschäftigungsimpulse auslösen, ohne daß sich, jedenfalls soweit erkennbar, an der Beschäftigungssituation des Betriebs etwas ändert. Dies ist zum einen dann der Fall, wenn der Betrieb zum Zeitpunkt der Durchführung der Maßnahmen personell unterausgelastet ist (d.h. Personalhortung betreibt), so daß durch die Durchführung der Maßnahmen nur sein Auslastungsgrad steigt (bzw. wenn die Vollauslastung durch diese Wirkung überschritten wird, sich Beschäftigungseffekte nur entsprechend reduziert auswirken)[1].

---

1) Wird durch die Maßnahmen Kurzarbeit reduziert, kommt es zwar zu einer Ausweitung des Beschäftigungsvolumens (im Sinne der bezahlten Arbeitsstunden), aber nicht der Beschäftigtenzahl. Auch diese Wirkung dürfte angesichts der ausgeprägten Nutzung des Kurzarbeitergelds gerade in den Programmregionen eine gewisse Rolle gespielt haben.

o Nicht aktualisieren (im Sinne von Sogeffekten auf dem Arbeitsmarkt) können sich die Beschäftigungswirkungen von Qualifizierungsmaßnahmen aber auch, soweit es dem Betrieb gelingt, die aus der Durchführung sich ergebenden Anforderungen durch die Intensivierung der Arbeit bei den Teilnehmern selbst und/oder deren Kollegen abzufangen.

Gerade in Problemregionen spricht sehr viel dafür, daß die Unterauslastung des vorhandenen Personals bei sehr vielen vom Programm erfaßten Betrieben von großer Bedeutung war und mögliche Sogwirkungen auf dem Arbeitsmarkt stark verringerte. Maßnahmen können daher nicht nur beschäftigungsrelevant gewesen sein unter dem Aspekt, Neueinstellungen zu bewirken; u.U. kam ihnen auch in erheblichem Umfang die Funktion zu, sonst erforderlichen Personalabbau zu verhindern oder wenigstens zu verringern. Dieser Erhaltungseffekt kann ebenfalls sowohl aufgrund von Entzugswirkungen der durchgeführten Maßnahmen, als auch bedingt durch die Auflösung von Qualifikationsengpässen auftreten, nämlich dann, wenn es durch die damit einhergehenden Produktionsausweitungen in bestimmten Bereichen möglich wird, Arbeitskräfte aus anderen Abteilungen, die sonst abgebaut werden müßten, innerbetrieblich umzusetzen.

Denkbar ist allerdings auch, daß wegen der durch die Maßnahmen bedingten Verfügbarkeit von mehr qualifizierten Arbeitskräften eigentlich anstehende, durch Qualifikationsdefizite ausgelöste arbeitssparende Rationalisierungsmaßnahmen unterbleiben und auf diese Weise Arbeitsplätze erhalten werden. (Die Qualifizierung hätte hier also gerade umgekehrt wie im oben behandelten Fall die Funktion einer "Innovationsbremse".)

Qualifizierungsmaßnahmen können demnach sowohl dazu dienen, die Beschäftigung vorhandener Belegschaftsmitglieder abzusichern, als auch zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Aus der Perspektive des Gesamtarbeitsmarkts unterscheiden sich die beiden Varianten letztlich nicht grundsätzlich. Für den Umfang der Arbeitslosigkeit z.B. ist es gleichgültig, ob Qualifizierungsmaßnahmen bewirken, daß ein Arbeitsloser wieder beschäftigt wird,

oder ob durch sie eine Entlassung verhindert wird. Es gibt aber auch wichtige Vorteile der "Beschäftigungserhaltung": Den Betroffenen bleibt es so erspart, das Schicksal der Arbeitslosigkeit zu erfahren. Außerdem werden auf diese Weise die doppelten Selektionsprozesse (bei Entlassung und Wiederbeschäftigung) verhindert, die ja maßgeblich zu Strukturproblemen auf dem Arbeitsmarkt beitragen.

Beschäftigungserhaltende Effekte lassen sich allerdings viel weniger leicht nachweisen und werden von der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen. Arbeitslose wieder einzugliedern, ist zweifellos publicityträchtiger als der schwer zu belegende Verweis darauf, das Entstehen zusätzlicher Arbeitslosigkeit verhindert zu haben.

Fassen wir nochmals kurz zusammen: Durch Qualifizierungsmaßnahmen kann

- das vom Betrieb eingesetzte Arbeitsvolumen besser ausgenutzt werden (Abbau von Hortungsreserven, Intensivierung);

- das eingesetzte Arbeitsvolumen gesteigert werden. Soweit die Zusatznachfrage nach Arbeitskraft nicht über Mehrarbeit abgedeckt wird, kann durch Qualifizierung die Beschäftigtenzahl entsprechend steigen;

- die Beschäftigtenzahl im Gefolge von Qualifizierungsmaßnahmen sich erhöhen, ohne daß das nachgefragte Arbeitsvolumen sich ausweiten muß (oder jedenfalls stärker ausweiten, als dem Anstieg des Arbeitsvolumens entspricht). Das wird dann der Fall sein, wenn durch Qualifizierung Engpässe bei bestimmten Arbeitskräftegruppen beseitigt werden, die vorher durch Mehrarbeit der vorhandenen Belegschaft abgedeckt wurden[1]. Die bis dahin durch Überstunden der raren qualifizierten Kräfte erbrach-

---

1) Daß auch diese Variante durchaus eine Rolle spielt, wird deutlich, wenn man in die Betrachtung einbezieht, daß das Arbeitsplatzäquivalent der geleisteten Mehrarbeitsstunden in den letzten Jahren meist höher als die Arbeitslosenzahl war (Mendius 1978), und daß das hohe Überstundenaufkommen vor allem auch mit dem Mangel an qualifizierten Arbeitskräften begründet wurde.

ten Leistungen könnten dann von den über Maßnahmen des Programms weitergebildeten Belegschaftsmitgliedern erzielt werden. Deren Platz wiederum könnte von neu Einzustellenden übernommen werden bzw. von Belegschaftsmitgliedern, deren Entlassung sonst angestanden hätte.

In den skizzierten Formen kann der Schwerpunkt 1 Anstöße zur Beschäftigungsausweitung liefern (Neueinstellungen und Vermeidung von Personalabbau). Dies kann sowohl durch die Ausweitung des eingesetzten Arbeitsvolumens als auch durch Umverteilung eines unveränderten Arbeitsvolumens auf mehr Arbeitskräfte geschehen. Ein solcher Anstoß besagt aber noch nicht notwendig, daß auch tatsächlich eine (Netto-)Beschäftigungswirkung eintritt. Wir wollen daher im folgenden zunächst immer nur von Beschäftigungsimpulsen sprechen.

Neutralisiert werden können solche Beschäftigungsanstöße u.U. schon auf der Ebene des einzelnen Betriebs. Hier ist es denkbar, daß zwar durch die Maßnahmen z.B. in einer Abteilung die Zahl der Beschäftigten steigt bzw. Abbau verhindert wird; gleichzeitig aber kann dadurch u.U. in anderen Bereichen Minderbeschäftigung bewirkt werden: beispielsweise wenn ein Betrieb in einer Fertigungsabteilung eine Umstellung durchgeführt und sich mit Hilfe der Maßnahmen die benötigten qualifizierten Arbeitskräfte verschafft, so daß er die Produktion und damit die arbeitskraftnahe Nachfrage für diesen Produktionsbereich ausweitet, gleichzeitig aber die Fertigung in anderen Bereichen (gemessen an den in der geförderten Abteilung erreichten Grenzproduktivitäten) so unattraktiv wird, daß es dort zu Einschränkungen und Personalabbau kommt.

Aber selbst soweit es eindeutige Beschäftigungswirkungen auf der betrieblichen Ebene gibt, werden daraus auf der überbetrieblichen Ebene zunächst wiederum lediglich Beschäftigungsimpulse. Auf der Basis unseres Fallstudienmaterials lassen sich endgültige Aussagen darüber nicht machen, ob durch von uns beobachtete Beschäftigungsimpulse und betriebliche Beschäftigungseffekte auf der überbetrieblichen Ebene tatsächlich Nettobeschäftigungseffekte erzielt

worden sind. Selbst eindeutige Beschäftigungswirkungen auf der Arbeitsamtsbezirksebene oder in den Problemregionen insgesamt sagen noch nichts aus über die Beschäftigungswirkungen für den Gesamtarbeitsmarkt der Bundesrepublik: Es ist z.B. denkbar, daß Betriebe in den geförderten Regionen ihre Beschäftigung ausbauen, dies aber - etwa wegen durch die Förderung reduzierter komparativer Kosten - ausschließlich zum Nachteil ihrer nicht ins Programm einbezogenen Konkurrenz in anderen Gebieten geschieht, so daß im Extremfall die in den Problemregionen erreichte Beschäftigung anderswo wieder verlorengeht[1].

Für eine Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungswirkungen wäre schließlich auch noch auf die in der Finanzwissenschaft heftig kontrovers diskutierte Frage einzugehen, welche Beschäftigungswirkungen sich aus der Aufbringung der Programmittel ergeben;dies war im Rahmen unseres Teilprojekts nicht möglich.

Was war hier zu leisten? Wir könnten Konstellationen identifizieren, bei denen die Voraussetzungen für Beschäftigungsimpulse auf der betrieblichen Ebene vorlagen. Wir konnten weiter Fälle herausfinden, bei denen auf der betrieblichen Ebene aus den Impulsen Beschäftigungswirkungen wurden, und die dafür typischen Bedingungskonstellationen diskutieren, wobei zwischen der Erhaltung vorhandener Arbeitsplätze und Beschäftigungsausweitung zu unterscheiden war. Aufzugreifen war weiter der Aspekt möglicher negativer Beschäftigungsauswirkungen von Qualifizierungsförderung auf der betrieblichen wie überbetrieblichen Ebene. Dabei ging es zunächst um Fälle, in denen, bezogen auf beide arbeitsmarktpolitischen Ebenen, negative Impulse auftreten können; anschließend war sowohl der Fall der Nutzung von Qualifizierungsmaßnahmen zum betrieblichen Personalabbau, aber mit positiven Arbeitsmarktauswir-

1) Dieselbe Argumentation ließe sich dann auch noch auf die internationale Ebene ausdehnen (d.h. im Sinne des Exports von Arbeitslosigkeit über Unternehmenssubvention in Form arbeitsmarktpolitischer Programme). Mit umgekehrten Vorzeichen hat diese Ableitungskette durchaus zahlreiche Befürworter: Die Konkurrenz- und damit auch die Arbeitsplatzprobleme der deutschen Stahlindustrie z.B. werden von Arbeitgeber- wie Arbeitnehmervertretungen nicht zuletzt mit den (dort beschäftigungssichernden) öffentlichen Subventionen an die europäischen Wettbewerber begründet.

kungen ("Qualifizierung für den Arbeitsmarkt") zu behandeln, als auch der umgekehrte Fall, nämlich die Sicherung bestehender betrieblicher Beschäftigungsverhältnisse mit nachteiligen Wirkungen für die Arbeitsmarktstruktur (Betriebsbindung und unterqualifizierter Einsatz). Abschließend folgt eine Zusammenfassung der Ergebnisse mit einer Einschätzung des beschäftigungspolitischen Potentials der öffentlichen Förderung betrieblicher Qualifizierungsmaßnahmen.

b) Ausgangssituationen für Beschäftigungsimpulse

In diesem Abschnitt wollen wir unter Rückgriff auf die Ergebnisse unserer Fallstudien auf die Frage eingehen, unter welchen betrieblichen Bedingungen im Rahmen des Schwerpunkts 1 Qualifizierungsmaßnahmen mit positiven Beschäftigungsimpulsen durchgeführt wurden. Dabei wird versucht, die vorgefundenen betrieblichen Konstellationen drei Hauptgruppen zuzurechnen, um eine überschaubare Darstellung zu ermöglichen, ohne die selbstverständlich weit größere Komplexität der betrieblichen Realität in unvertretbarer Weise zurückzuschneiden. Zugeordnet werden die Fälle nach dem jeweils dominierenden betrieblichen Motiv für die Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen. (Oft spielten mehrere der zu diskutierenden Aspekte eine Rolle, in einigen Fällen - bei Großbetrieben mit breitem Maßnahmespektrum etwa - unterschieden sich auch die Konstellationen zwischen den Maßnahmegruppen.) Bei den Ausgangssituationen, die als Auslöser von Maßnahmen anzusehen sind, unterscheiden wir:

- technisch-organisatorische Innovationen, die zusätzliche Qualifizierungsanstrengungen erforderlich machen;

- Verzicht auf sonst anstehende (kostenträchtige) technische Innovationen, weil über die Ausweitung des Qualifizierungsreservoirs der Belegschaft gestiegene Anforderungen auch ohne technische Änderungen bewältigt werden können;

- Auflösung von bestehenden Qualifikationsengpässen oder Defiziten, die den betrieblichen Ablauf mindestens potentiell beeinträchtigen und eine Produktionsausweitung verhindert haben.

Den Fall, daß Betriebe Qualifizierungsanstrengungen erstmals in die Wege leiten oder die bisherigen ausweiten, um so erforderliche Umstellungen auf neue Produkte und Produktionsverfahren bewältigen zu können, hatten die Programminitiatoren offenbar bevorzugt im Auge (vgl. u.a. Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung 1979, S. 12, 17, 37). Wie wir an anderer Stelle bereits ausführlich gezeigt haben, handelt es sich dabei zwar nicht um die einzige praktisch bedeutsame Konstellation, aber um eine häufig anzutreffende.

Ein Betrieb (ca. 40 Beschäftigte) beabsichtigte, seine Produktion (hauptsächlich Komponenten für den Baubereich) sukzessive auf ein neues Material und entsprechend veränderte Produktionsverfahren umzustellen. Gleichzeitig war - wegen der erkennbar guten Marktchancen - eine starke Ausweitung der Produktion vorgesehen, wozu die Belegschaft um ca. 50 % aufgestockt werden sollte. Auf dem regionalen Arbeitsmarkt waren aber faktisch nur ungelernte bzw. bislang nicht berufstätige Frauen verfügbar. Vor dem vollen Anlaufen der neuen Produktionsanlagen wurde daher an einer provisorischen Fertigungseinrichtung eine "Kernmannschaft" von verhältnismäßig hochqualifizierten Arbeitskräften mit den wichtigsten Funktionen vertraut gemacht. Dazu wurden für sechs Beschäftigte Maßnahmen der "Sonstigen Qualifizierung" beantragt, die sie in die Lage versetzen sollten, sowohl zentrale Aufgaben an den neuen Fertigungsanlagen zu übernehmen, als auch sich an der Unterweisung der einzustellenden weiblichen Arbeitskräfte zu beteiligen.

Nicht unähnlich war die Situation in einem Betrieb (ca. 80 Beschäftigte), der als Zulieferer elektromechanische und elektronische Bauteile fertigte. Auch hier ging es um die Bewältigung der Anforderungen, die mit der Fertigung einer neuen Produktreihe verbunden waren und das Betreten absoluten technischen Neulandes bedeuteten. Das Hereinholen des entsprechenden Auftrags war für den (mit einer sehr kurzen Finanzdecke versehenen) Betrieb einerseits lebenswichtig; andererseits zeigte sich sehr schnell, daß zur Sicherstellung der geforderten hohen Qualitätsstandards eine systematische Anlernung von Belegschaftsmitgliedern unumgänglich war. Da um die fragliche Zeit das Sonderprogramm anlief, konnten für ca. 15 % der Belegschaft "Sonstige Qualifizierungsmaßnahmen", bei denen die Teilnehmer auf die Bewältigung der Anforderungen jeweils mehrerer Arbeitsaufgaben vorbereitet wurden, durchgeführt werden. Das Unternehmen selbst hätte entsprechende Aktivitäten nicht finanzieren können.

Auch ein großer Büromaschinenhersteller konnte den Schwerpunkt 1 des Sonderprogramms dazu nutzen, die im Zuge der laufenden Umstellung von vorwiegend mechanischen auf elektronische Produkte notwendig werdenden Qualifizierungsmaßnahmen - insbesondere für die Produktionsbelegschaften - durchzuführen. Auch hier galt, daß ent-

sprechende Aktivitäten zwar aus der Sicht der technischen Anforderungen unbedingt notwendig waren, wegen der sehr angespannten ökonomischen Situation aber ihre Durchführung ohne die öffentliche Förderung kaum im eigentlich erforderlichen Umfang möglich gewesen wäre.

In den drei skizzierten und einigen weiteren,ähnlich gelagerten Fällen konnte zwar das Sonderprogramm nicht unbedingt als Ursache der technischen Umstellung gelten - die entsprechenden Planungen lagen bereits vor und auch die Durchführung war vorgesehen - man kann aber dem Schwerpunkt 1 hier durchaus so etwas wie eine "Geburtshelferfunktion" zusprechen. Ohne die entsprechende Förderung nämlich hätten die Umstellungen wohl nur verzögert anlaufen können und ihr erfolgreicher Abschluß wäre mindestens in einigen Fällen fraglich gewesen.

Im folgenden Abschnitt geht es um den (zumeist vorläufigen) Verzicht auf geplante Rationalisierung, da die Förderung im Rahmen des Schwerpunkts 1 eine alternative Lösung präferabel machte, mit der es gelang, sich zu günstigen Konditionen und in ausreichendem Umfang mit qualifizierten Arbeitskräften zu versorgen.

Ein Betrieb (Geräte- und Anlagenbau) beschäftigte ca. 200 Arbeitskräfte. Er hatte eine relativ stabile Auftragssituation. Sie resultierte einerseits daraus, daß er sich Veränderungen in der Nachfrage bei seinen einzelnen Produkten nicht zuletzt aufgrund des vielseitig einsetzbaren Personals gut anpassen konnte, zum anderen daraus, daß er sich in seinem Hauptproduktsegment als Zulieferer für die Grundstoffindustrie einen recht stabilen Marktanteil gesichert hatte.

In diesem Bereich gab es aber auch in jüngster Zeit bestimmte Arbeitskräfteprobleme. Wegen der ständig steigenden Sicherheitsanforderungen bei seinem Hauptabnehmer dürften bestimmte Arbeiten "von Hand" nur von Arbeitskräften mit einer entsprechenden Prüfbescheinigung durchgeführt werden. Da solche Arbeitskräfte nicht ausreichend verfügbar und auch auf dem Arbeitsmarkt nicht beschaffbar waren, wurde der Einsatz einer automatischen Fertigungsanlage ins Auge gefaßt, die einerseits die geforderten Qualitätsstandards erbracht hätte, andererseits einen höheren Ausstoß bei Einsatz formal weniger qualifizierter Arbeitskräfte ermöglicht hätte. Die Kosten für die neue Anlage wären für das Unternehmen allerdings erheblich gewesen; es gab auch einige Vorbehalte, ob die erhofften Wirkungen wirklich umgehend und umfassend eintreten würden.

In dieser Situation erfuhr man von den Fördermöglichkeiten des Schwerpunkts 1. Geschäftsleitung und Betriebsrat kamen überein, die neue Anlage (vorerst?) nicht aufzustellen und statt dessen zu versuchen, die bestehenden Schwierigkeiten über die Qualifikation von Mitarbeitern zu lösen. Beantragt und bewilligt wurden Fortbildungsmaßnahmen für über 30 Arbeitskräfte. Qualifizierungsziel war der Abschluß von Schweißerprüfungen auf relativ hohem Niveau. Die Maßnahme wurde in Form von Vollzeitkursen bei vollständiger Freistellung von der produktiven Arbeit, jedoch im Betrieb, durchgeführt.

Wenn sich auch in unserem Betriebssample nur ein einziger derartiger Fall fand, scheint er doch von besonderem Interesse. Bislang konnte durchweg davon ausgegangen werden, daß u.a. betriebliche Qualifikationsengpässe mit dazu beitrugen, die Durchführung von Rationalisierungsmaßnahmen zu beschleunigen. Dies war auch bis vor kurzem eine entweder explizit erwünschte, jedenfalls aber von keiner Seite ernsthaft in Frage gestellte Wirkung[1].

Unterstützt wurde diese Tendenz zweifellos u.a. auch dadurch, daß die meisten Förderprogramme in der Regel Sachkapitalinvestitionen begünstigen, während Investitionen in "Humankapital" kaum gefördert wurden. Aber selbst wenn ein Betrieb derartige Maßnahmen durchführt, lassen sie sich nicht in gleicher Weise (etwa bilanzmäßig) als Investitionen ausweisen, wie das im Sachkapitalbereich der Fall ist (vgl. dazu Scharpf 1980). Unser Beispiel und bestimmte Eindrücke aus anderen Betrieben sprechen dafür, daß die Verbesserung der Qualifikationsstruktur sich tendenziell auch zugunsten arbeitsintensiverer Problemlösungen auswirken kann. Für eine arbeitsmarktpolitische Strategie, die das Beschäftigungsvolumen über eine relative Verbilligung von Human- gegenüber Sachkapital ausweiten will, sind daher durchaus erfolgversprechende Ansatzpunkte vorhanden.

---

1) Auch die deutschen Gewerkschaften bejahten bis in jüngster Zeit arbeitssparende Formen technischen Wandels. Erst die 1974 einsetzende Massenarbeitslosigkeit hat zu einer gewissen Relativierung dieser Position geführt: "Die deutschen Gewerkschaften hatten zur Rationalisierung und zum technischen Wandel bisher eine positive Einstellung. Unter dem Eindruck der neuen wirtschaftspolitischen Situation ist jedoch ein Umdenken hinsichtlich einer differenzierteren Beurteilung der technologischen Entwicklung und der Rationalisierung erforderlich" (Entschließung Nr. 24 des Zwölften Ordentlichen Gewerkschaftstages der IG Metall 1977).

Von den ausgewiesenen Förderzielen des Sonderprogramms zwar nicht auf gleiche Weise explizit abgedeckt wie die eben behandelten Fälle, sicherlich aber ebenfalls durchaus erwünscht, waren Konstellationen, bei denen der Betrieb zwar an seinen Produktionsanlagen und -verfahren nichts änderte, aber durch die Maßnahme in die Lage versetzt wurde, seine Produktion auszuweiten und so Nachfrage zu befriedigen, die er vorher wegen Engpässen bei qualifizierten Arbeitskräften nicht abdecken konnte.

Ein Kleinbetrieb (weniger als zehn Beschäftigte) hatte sich auf den Bau von Spezialmaschinen konzentriert und damit eine stabile Marktposition gewonnen. Seit einigen Jahren war die Auftragslage so günstig, daß Produktion und Belegschaft stark ausgeweitet werden konnten. Bislang scheiterten die Expansionspläne aber, vor allem am Mangel an qualifizierten Arbeitskräften. Wegen der hohen und spezifischen Anforderungen in der Fertigung (Verarbeitung von Edelstahl) waren für die Schlüsselpositionen ganz besondere Kenntnisse erforderlich, die auch Fachkräfte vom externen Arbeitsmarkt nicht besaßen. Über das Sonderprogramm wurden zwei Belegschaftsmitglieder, die über das betriebsspezifische "know how" bereits verfügten, für besondere Aufgaben qualifiziert (Umschulung eines Maschinenbauers zum technischen Zeichner und "Sonstige Qualifizierung" in besonderen Schweißtechniken). Davon versprach sich der Inhaber zum einen eine Entlastung für sich selbst und damit mehr Spielraum, um sich seinen Leitungsaufgaben widmen zu können. Zum anderen entfielen mit der Verfügbarkeit der beiden Fachkräfte wesentliche Expansionshemmnisse, so daß sukzessive eine Aufstockung der Belegschaft erfolgen konnte.

Ein "junger" Baubetrieb (1978 gegründet) steigerte seine Belegschaft sehr schnell von ca. 10 auf 80 Beschäftigte. Zunächst befaßte man sich mit konventionellen Bauarbeiten, versuchte dann aber relativ rasch, sich ein "zweites Standbein" zu verschaffen und stieg in die Altstadtsanierung ein. Ein besonderes Problem dabei war das fast vollständige Fehlen der entsprechenden einschlägigen Handwerksqualifikationen auf dem Arbeitsmarkt, da in den entsprechenden Berufen seit Jahrzehnten kaum noch ausgebildet wird. Dennoch gelang es, einige Fachkräfte zu gewinnen. Als es 1979 zu einem starken Einbruch bei den "konventionellen" Bauaufträgen kam, war es durch "Sonstige Qualifizierungsmaßnahmen" aus dem Schwerpunkt 1 möglich, 15 Arbeitskräfte für den weiter florierenden Bereich der Stadtsanierung vorzubereiten und dann dort einzusetzen. Mittlerweile wurden die normalen Hoch- und Tiefbauarbeiten ganz zugunsten der Stadterneuerung eingestellt. Nach Auffassung der Inhaber können die Arbeitsplätze jetzt im Unterschied zum sonstigen Baubereich als ziemlich gesichert gelten.

## 2. Varianten qualifizierungsinduzierter Beschäftigungsimpulse

Nachdem einleitend einige allgemeine Überlegungen zum Zusammenhang von Qualifizierung und Beschäftigungssituation angestellt wurden und wir im vorstehenden Abschnitt typischen betrieblichen Ursachenkonstellationen für die Durchführung solcher Maßnahmen nachgegangen sind, soll jetzt anhand charakteristischer Beispiele aus unserem Fallstudienmaterial der Frage nach den Arten von durch Qualifizierung ausgelösten Beschäftigungsanstößen nachgegangen werden.

Den eindeutigsten Fall einer Beschäftigungswirkung auf betrieblicher Ebene bilden sicherlich Zusatzeinstellungen aufgrund von Qualifizierungsmaßnahmen. Diese Variante hat man bei der Beurteilung der Maßnahmen des Schwerpunkts 1 wohl auch meist in erster Linie im Auge. Wir haben aber dargelegt, daß auch andere, nicht so auffällige, deshalb aber nicht weniger wichtige Effekte möglich sind. Das Spektrum der Auswirkung von Qualifizierungsmaßnahmen auf die Beschäftigungssituation reicht von der kaum erkennbaren höheren Auslastung der Arbeitskräfte bis hin zu den angesprochenen Zusatzeinstellungen. Im folgenden wollen wir dazu einige Illustrationen liefern.

Die Mehrzahl der am Programm beteiligten Betriebe hatte nicht voll ausgelastete Produktionskapapzitäten (als hoch sahen nur knapp zwei Fünftel ihren Auslastungsgrad an; vgl. Infratest 1980, Bd. 4.). Daraus läßt sich zunächst nicht unmittelbar und zwingend eine Unterauslastung des vorhandenen Personals ableiten. Denkbar ist, daß Betriebe ihr Personal in einem dem Produktionsrückgang entsprechenden Umfang reduziert haben. Für die Mehrzahl der Fälle kann dies aber nicht als wahrscheinlich gelten. Schon aus Gründen der unterschiedlichen Regelstrecken für Produktions- und Personalveränderung (Kündigungsfristen, Mitbestimmungsmöglichkeiten etc.) ist ein umstandsloses "Herunterfahren" der Belegschaft meist kaum möglich. In den nicht produktiven Bereichen ist sowieso keine lineare Beziehung zwischen Ausstoß und Beschäftigung anzunehmen.

Es sprechen aber noch einige andere Momente dagegen, daß der Beschäftigungsumfang sofort in voller Höhe mit der Produktion zurückgenommen wird (vgl. u.a. Schultz-Wild 1978)[1]. Daß daher personelle Hortungsreserven vorhanden sind, legen auch die Erfahrungen aus den von uns untersuchten Betrieben nahe. Über die Hälfte (darunter sämtliche Großbetriebe) klagen über unausgelastete personelle Kapazitäten. Treten in einer solchen Situation tatsächliche Beschäftigungsimpulse (etwa von Qualifizierungsmaßnahmen) auf, so führen sie in der Regel zunächst nur dazu, die Spielräume wieder aufzufüllen.

Sichtbare Beschäftigungseffekte sind damit zwar nicht verbunden. Eine höhere Auslastung der Belegschaft ist dennoch unter Beschäftigungsaspekten keineswegs irrelevant. Denn Unterauslastung bedeutet schließlich auch verringerte Arbeitskraftproduktivität und damit eine Verschlechterung der ökonomischen Situation des Betriebs. Das wiederum birgt die Gefahr in sich, daß es bei einem Anhalten des Zustands der Unterauslastung doch irgendwann zu Minderbeschäftigung (Kurzarbeit) oder Personalabbau kommt.

a) Höhere Auslastung - verringerter Personalabbau

Eine "produktive Nutzung" der Unterauslastung im Sinne einer Beschäftigungssicherung fand sich bei einem erheblichen Teil der untersuchten Betriebe (zumindest jeweils in einzelnen Abteilungen). Insbesondere bei Maßnahmen, die ausschließlich oder überwiegend am Arbeitsplatz stattfinden (das gilt für den Großteil der "Sonstigen Qualifizierung"), konnten dann wegen der relativ niedrigen Auslastung der Produktionsanlagen die erforderlichen Unterweisungen durch Kollegen und/oder Vorgesetzte durchgeführt werden, ohne daß dies zur Vernachlässigung anderer Aufgaben oder zu unzumutbarer Beanspruchung führte.

1) Ganz sicher gibt es personelle Unterauslastung zumindest in jenen 7 % der Betriebe insgesamt und den 17 % der Betriebe mit mehr als 1000 Beschäftigten (hier arbeiten 81 % der Arbeitnehmer aller erfaßten Betriebe), bei denen Kurzarbeit gefahren wurde (vgl. dazu Infratest 1980, Bd. 4.).

Häufiger war die Situation aber dadurch gekennzeichnet (auch und gerade in insgesamt schlecht ausgelasteten Unternehmen mit großen Personalüberhängen), daß im Gefolge der Maßnahmen zwar Beschäftigungsanstöße auftraten, daß aber trotz Unterauslastung des Unternehmens insgesamt keine "Umverteilung" stattfand, sondern nur die Teilnehmer und/oder ihre Kollegen und Vorgesetzten verstärkt beansprucht wurden. Es kam teilweise zu erheblicher Intensivierung mit entsprechenden Zusatzbelastungen, was zur Folge hatte, daß die Beschäftigungsimpulse neutralisiert wurden.

Ein Apparatebaubetrieb (ca. 300 Beschäftigte) litt trotz der hohen regionalen Arbeitslosigkeit unter Fachkräftemangel. Das Sonderprogramm wurde genutzt, um einer Gruppe von Facharbeitern über eine Fortbildungsmaßnahme Zusatzqualifikationen zu vermitteln, die vor allem wegen der gestiegenen Sicherheitsanforderungen im Rohrleitungsbau benötigt wurden. Da die Maßnahmen extern (in einem Berufsbildungszentrum) durchgeführt wurden, ergab sich ein entsprechender Entzugseffekt. Neueinstellungen schieden nach Ansicht des Betriebsrats aus, da der Bedarf im Facharbeiterbereich auftrat und auf dem Arbeitsmarkt keine entsprechenden Kräfte verfügbar waren. Die Lücke wurde daher im wesentlichen durch zusätzliche Anstrengungen der übrigen Belegschaft notdürftig geschlossen.

Ein Baubetrieb mit etwa 600 Beschäftigten hatte trotz nur mittlerer Kapazitätsauslastung einen beträchtlichen Mangel an unteren Führungskräften. Auch die vorhandenen Vorarbeiter und Poliere waren zum erheblichen Teil nicht formal qualifiziert und es gab große Probleme wegen des zu geringen Kenntnisstandes vor allem im eher theoretisch-administrativen Bereich. Deshalb wurden für ca. 30 Arbeitskräfte Fortbildungsmaßnahmen mit dem Ziel Abschluß einer Vorarbeiter- bzw. Werkpolierprüfung beantragt. Die Ausbildung fand teilweise vor Ort, aber auch in Form von Kursen in einem Ausbildungszentrum statt. Vor allem letzteres führte zu großen Schwierigkeiten, da der Abzug dieser Leute oft kaum zu verkraften war und die Gefahr sehr teurer Terminüberschreitung (Konventionalstrafe) mit sich brachte. Auch hier wurde Rekrutierung von geeigneten Arbeitskräften von außen als nicht möglich angesehen und versucht, irgendwie über die Runden zu kommen, bis sich dann mittelfristig, durch die Verfügbarkeit der jetzt qualifizierten Kräfte, die Situation verbesserte.

In den angesprochenen Fällen gab es offenkundig ein Potential für arbeitsmarktwirksame Beschäftigungsanstöße. Daß es faktisch nicht genutzt, sondern über Intensivierung neutralisiert wurde, wird auf die fehlende Verfügbarkeit geeigneter Kräfte auf dem Arbeitsmarkt zurückgeführt. Auch bei den im folgenden angeführten Beispielen gab es auf der betrieblichen Ebene Sogeffekte durch die

Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen, allerdings bei deutlich unterschiedlichen betrieblichen Ausgangsbedingungen und Lösungsmustern.

Ein Großbetrieb mit ca. 10 000 Beschäftigten mußte aufgrund bereits endgültig beschlossener Umstrukturierungsplanungen innerhalb der nächsten Jahre seine Belegschaft auf ca. ein Viertel reduzieren. In einigen Abteilungen (darunter solchen, die nur relativ wenig oder gar nicht vom Abbau betroffen waren) gab es ein seit Jahren aufgestautes Defizit an qualifizierten Kräften. Dieser Fehlbedarf war zwar von der Personal- und Ausbildungsabteilung seit langem erkannt, wurde aber wegen der ebenfalls seit langem stets höchst prekären wirtschaftlichen Lage des Unternehmens immer weiter mitgeschleppt, da für die erforderlichen Qualifizierungsmaßnahmen die notwendigen Mittel einfach nicht aufgebracht werden konnten.

Das Sonderprogramm wurde zum Anlaß genommen, in breitem Umfang Qualifizierungsmaßnahmen der verschiedensten Ausrichtung in Angriff zu nehmen. Es fanden sich jeweils unterschiedliche für unseren Zusammenhang aber sehr aufschlußreiche Konstellationen, weshalb wir auf einige Maßnahmen in diesem Betrieb etwas ausführlicher eingehen wollen. Wie angedeutet stand das Unternehmen vor dem Problem, in enormem Umfang Personal abbauen zu müssen, gleichzeitig jedoch mit aktuellem Arbeitskräftemangel für bestimmte Arbeitsplätze konfrontiert zu sein.

In gleichen Unternehmen wurden Schulungen mit dem Ziel eines Facharbeiterabschlusses für den Tätigkeitsbereich, den die Teilnehmer auch bisher schon ausübten, durchgeführt. Im Unterschied zu anderen Unternehmen, in denen diese Umschulung in Form einer Vollzeitmaßnahme ablief, wurde hier "berufsbegleitend" qualifiziert. Das heißt, die Teilnehmer behielten ihren bisherigen Arbeitsplatz und wurden dort systematisch unterwiesen. Nur für die Abschnitte, in denen Unterricht erteilt oder Arbeiten in der Ausbildungswerkstatt durchgeführt werden mußten und dies mit ihrer Schichtzeit zusammenfiel, wurden sie freigestellt und mußten daher ersetzt werden.

Wegen der Art der zu leistenden Aufgaben war hier eine Abdeckung durch intensiveres Arbeiten anderer nicht möglich. Da aber zusätzliche Fachkräfte ebenfalls nicht verfügbar waren, wurde das Problem vor allem durch Überstunden von Kollegen aus anderen Schichten gelöst. Genauso übrigens wie die zusätzlichen Arbeitszeiten, die für die Maßnahmeteilnehmer dadurch entstanden, daß sie außerhalb ihrer Schicht am Unterricht teilnahmen oder in der Lehrwerkstatt arbeiteten, ihnen als Überstunden vergütet wurden.

In den Maschinenbetrieben desselben Unternehmens gab es einen Mangel an ausgebildeten Kesselwärtern. Das Problem hatte sich in letzter Zeit dadurch zugespitzt, daß strengere Vorschriften erlassen und bei Nichteinhaltung den dafür verantwortlichen Vorgesetzten schwere Sanktionen angedroht wurden. Im Rahmen des Schwer-

punkts 1 wurden daher "Sonstige Qualifizierungsmaßnahmen" durchgeführt, mit denen die Arbeitskräfte auf die Ablegung einer Kesselwärterprüfung durch den technischen Überwachungsverein vorbereitet wurden.

Da während der Maßnahme meist die Doppelbesetzung eines Arbeitsplatzes erforderlich war, kam es auch hier zu entsprechenden Entzugseffekten. Der Weg über Neueinstellungen (oder auch der Einsatz von sonst vom Abbau bedrohten Belegschaftsmitgliedern aus anderen Bereichen) schied auch hier aus Gründen der fehlenden Qualifikation aus, so daß die "Lösung" ebenfalls in einem vorübergehenden Ausweiten der Überstunden bestand.

Bei den zuletzt angeführten und bei einigen weiteren Betrieben sind die Beschäftigungsimpulse der Qualifikationsmaßnahmen nicht neutralisiert worden; das im Betrieb geleistete Arbeitsvolumen stieg tatsächlich an. Zur Beschäftigung einer größeren Zahl von Arbeitskräften kam es aber dennoch nicht, da die "Lösung" über Ausweitung der Mehrarbeit für die Betriebe stets die attraktivere, z.T. wohl auch die einzig praktikable war.

Die Wahrscheinlichkeit, daß die genannten Beschäftigungsimpulse Neueinstellungen und damit eine Verringerung der Arbeitslosigkeit zur Folge gehabt hätten, wäre hier ebenso wie bei den behandelten Fällen, bei denen es zu Intensivierung kam, erheblich größer gewesen, wenn es auf dem Arbeitsmarkt von den Betrieben als geeignet angesehene Arbeitskräfte gegeben hätte. Umgekehrt läßt sich daraus schließen, daß mittelfristig die Förderung von Qualifizierung im Betrieb (mindestens, wenn es gelingt sicherzustellen, daß tatsächlich vom Arbeitsmarkt verlangte Qualifikationen vermittelt werden) durchaus auch als Instrument anzusehen ist, das im Zusammenwirken mit anderen Maßnahmen der Beschäftigungspolitik zum Abbau von Arbeitslosigkeit beitragen kann: dadurch nämlich, daß es möglich wird, betriebliche zusätzliche Beschäftigungsnachfrage statt durch Intensivierung oder Mehrarbeit durch Einstellungen vom Arbeitsmarkt, d.h. mit anderen Worten: durch die Verteilung des Arbeitsvolumens auf eine größere Zahl von Arbeitskräften, abzudecken.

Eine Reihe der von uns untersuchten Betriebe stand während der Laufzeit des Sonderprogramms vor dem Erfordernis, unmittelbar oder in absehbarer Zukunft ihre Belegschaft verringern zu müssen. Die

durchgeführten Qualifizierungsmaßnahmen waren für die Art, vor allem aber auch für den reduzierten Umfang des anstehenden Personalabbaus von Bedeutung.

In der Reparaturabteilung eines Großbetriebs arbeiteten neben langjährig angelernten ,aber ursprünglich aus anderen Berufen kommenden Arbeitskräften, die faktisch als Facharbeiter eingesetzt waren, auch Metallfacharbeiter der verschiedensten Ausrichtung. Allerdings verfügte nur ein geringer Teil über die Zertifikate, die zur Durchführung von komplizierten Schweißarbeiten an bestimmten Aggregaten berechtigen, so daß es eine erhebliche Unterdeckung bei diesen Fachkräften gab. Auf der anderen Seite drohten bei Schäden, zu deren Behebung die angesprochenen Qualifikationen obligatorisch sind, oft weitreichende Konsequenzen (umfassende Produktionsstillstände, Qualitätseinbußen beim Produkt usw.), so daß eine umgehende sachgerechte Behebung äußerst wichtig war. Da im Dreischichtbetrieb gefahren wurde, hatte das in der Vergangenheit immer wieder dazu geführt, daß die wenigen Fachkräfte während ihrer Freischicht ins Werk geholt werden mußten und so häufig auf sehr hohe Überstundenzahlen kamen.

Im Programm wurde über Fortbildung die erforderliche Zahl von Fachkräften (einschließlich der notwendigen Reserveleute) ausgebildet. Während der Laufdauer der Maßnahme konnte es zwar wegen der "Entzugseffekte" der Beschäftigungsimpulse der Maßnahme zu vorübergehender Intensivierung oder Mehrarbeit bei Kollegen führen, nach dem Abschluß sollte sich das aber ändern: Es war vorgesehen, auf jeder Schicht eine entsprechende Zahl der Fachkräfte einzusetzen, das vorher übliche überstundenintensive Heranholen aus der Freischicht konnte damit entfallen.

Im geschilderten Fall diente die Maßnahme dazu, einen Arbeitskräfteengpaß zu beseitigen, der hohes Mehrarbeitsaufkommen zur Folge hatte. Die Beschäftigungswirkung bestand darin, daß die Arbeitsaufgaben jetzt auf mehr Arbeitnehmer verteilt werden und zusätzlich ausgeweitet werden konnten: Dauerausstattung jeder Schichtbesatzung mit Fachkräften anstatt deren Einsatz nur im "Notfall". Auch in diesem Fall trat aber keine Wirkung im Sinne von Zusatzeinstellungen auf, da der Betrieb insgesamt seinen Personalbestand stark abbaute: Es waren zwar zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen worden, eine Steigerung der Beschäftigtenzahl gab es aber nicht, da auch im Werkstattbereich (aus dem sich die neuen Fachkräfte rekrutierten) Personalabbau anstand. Dieser Abbau fiel allerdings jetzt entsprechend geringer aus, so daß von einer beschäftigungserhaltenden Wirkung der Maßnahme gesprochen werden kann. Derartige letztlich arbeitsplatzerhaltende Wirkungen gingen von Qualifizie-

rungsmaßnahmen des Schwerpunkts 1 auch in mehreren anderen Betrieben aus, wie die folgenden Beispiele verdeutlichen.

Ein Betrieb der Bekleidungsindustrie (ca. 400 Beschäftigte) litt unter Auftragsrückgängen. Um den anstehenden Personalabbau einzuschränken, wurde das Produktionsprogramm ausgedehnt. Das Sonderprogramm wurde genutzt, um über "Sonstige Qualifizierung" ca. 50 Arbeitskräften die für die Fertigung der neuen Produkte erforderlichen Kenntnisse zu vermitteln. Zwar gab es die Pläne zur Sortimentverbreiterung schon vor dem Sonderprogramm; sie hätten sich aber ohne die Förderung nicht so umfassend und schnell durchführen lassen. Anzunehmen ist, daß nicht nur ein vorübergehender Beschäftigungsimpuls durch die Durchführung der Maßnahmen selbst, sondern auch eine längerfristige Wirkung auf die Erhaltung eines Teils der Arbeitsplätze zu verzeichnen ist.

Ebenfalls zur Bekleidungsindustrie gehörte ein anderer Betrieb (auch ca. 400 Beschäftigte), Teil einer international operierenden Unternehmensgruppe, bei der auch unternehmensintern Konkurrenzkampf herrscht; bestimmte Produktionen wurden aus dem untersuchten Betrieb in unternehmenseigene Fertigungsstätten in Billiglohnländern ausgelagert, mit entsprechend negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung. Außerdem glaubte sich der Betrieb bei der Vergabe von Investitionsmitteln gegenüber anderen Unternehmenseinheiten benachteiligt. Dies war besonders problematisch, da als einzige Überlebenschance gegenüber der ausländischen Konkurrenz möglichst forcierte Rationalisierung der Produktion bei Konzentration auf hochwertige Produkte und Auslagerung bestimmter Fertigungsteile ins Ausland galt. Aus diesen Gründen sollte schnellmöglichst durch Automatisierung und umfassenden Einsatz von elektronischer Datenverarbeitung sowohl in der Produktion als auch in der Verwaltung die Produktivität nachhaltig verbessert werden. Es war klar, daß damit auch Arbeitsplatzverluste verbunden sein würden. Ohne die Maßnahmen wären weitere Produktionsverlagerungen ins Ausland mit erheblich größeren Arbeitsplatzverlusten die notwendige Folge gewesen. Die Planungen für die erforderlichen Umstellungen, einschließlich der vorzusehenden Qualifizierungs- und Einarbeitungsmaßnahmen, lagen zwar vor, die Zustimmung zur Durchführung seitens der Konzernleitung kam jedoch erst, als durch die Maßnahmen im Rahmen des Schwerpunkts 1 (es waren über 10 % der Belegschaft einbezogen) die zu erwartende finanzielle Belastung sich deutlich reduzierte.

Impulse zu einer Verringerung des anstehenden Personalabbaus waren auch in einem anderen Großbetrieb der Grundstoffindustrie zu beobachten. Das Unternehmen befand sich in einem weitgreifenden Umstrukturierungsprozeß, der u.a. die Stillegung großer Teile der Werke vorsah, wobei ein Teil der stillgelegten Anlagen durch moderne ersetzt werden sollte. Die Stillegungsaktionen hatten zum Zeitpunkt der Ausschreibung des Sonderprogramms bereits begonnen und wurden laufend weiter fortgesetzt. Auf alle Fälle war mit erheblichem Personalabbau zu rechnen. Im Rahmen des Sonderprogramms

wurden für den Großteil der ehemaligen Belegschaft von zwei stillgelegten Abteilungen Qualifizierungsmaßnahmen beantragt. Die Vorgesetzten versicherten, daß ohne die Bewilligung der Maßnahmen noch umfangreicherer Personalabbau unausweichlich gewesen wäre. Wenn es auch verschiedene starke Indizien dafür gibt, daß direkte Entlassungen als Alternative kaum zur Debatte gestanden wären, so kam es zu mindestens vorübergehend arbeitsplatzsichernden Wirkungen: Da etwa 10 % der Betroffenen im Rahmen von Umschulungsmaßnahmen qualifiziert wurden, war mit einem entsprechenden Effekt für die Maßnahmedauer (zwei Jahre) sicher zu rechnen. Weitere beschäftigungssichernde Effekte waren darin zu sehen, daß in den Bereichen, in denen "Sonstige Qualifizierung" durchgeführt wurde, teilweise die Richtbelegschaftszahlen erhöht, d.h. Arbeitsplätze "geschaffen" wurden.

Die angeführten Beispiele, die für vergleichbare Ausgangslagen in anderen Betrieben stehen, zeigen, daß wesentliche Beschäftigungswirkungen durch den Schwerpunkt 1 auch dann auftreten können, wenn der Betrieb nicht nur keine Neueinstellungen vornimmt, sondern gleichzeitig die Belegschaft abbaut. Auch die Verringerung der Zahl der für den Abbau vorgesehenen Arbeitsplätze bedeutet eine niedrigere Arbeitslosenzahl als sonst zu erwarten, weshalb die Erhaltungsfunktion gegenüber der Ausweitung der Beschäftigtenzahl keineswegs als nachrangig angesehen werden darf. Aus unserem Material ergibt sich vielmehr der Eindruck, daß Sicherungswirkungen dieser Art in den Programmregionen mit ihrem hohen Anteil an schrumpfenden Betrieben noch wichtiger gewesen sind, als eine vollständige Stabilisierung der Beschäftigung oder gar eine Ausweitung der Belegschaften. Bevor wir allerdings im einzelnen auf diese Fälle eingehen, soll zunächst noch eine spezifische Form der Beschäftigungssicherung über Maßnahmen des Schwerpunkts 1 behandelt werden.

b) Beschäftigungssicherung über Fehlverwendung?

In unserer gesamten Untersuchung wird davon ausgegangen, daß der Schwerpunkt 1 des Sonderprogramms seine verschiedenen Zielsetzungen über das Steuerungsinstrument "Qualifizierung" realisieren sollte. Daher liegt auch bei der Analyse möglicher Beschäftigungseffekte der Focus unseres Interesses auf einschlägigen Wirkungen von Qualifizierungsmaßnahmen. An anderer Stelle wird gezeigt, daß Programmittel aus dem Schwerpunkt 1 auch für andere Zwecke als

die beantragten Qualifizierungsmaßnahmen eingesetzt wurden; wir sprechen dann von Fehlverwendung (vgl. Teil B, VI.). Fehlverwendung schließt zwar offensichtlich das Erreichen des Qualifizierungsziels aus, keineswegs ausgeschlossen sind aber damit andere positive Folgewirkungen, z.B. auch Beschäftigungsimpulse. Wir wollen daher kurz der Frage nachgehen, ob und unter welchen Bedingungen sich auch Fehlverwendung beschäftigungswirksam auswirken kann.

Fehlverwendung liegt vor, wenn erhaltene Mittel nicht oder nur zum Teil für Qualifizierungsmaßnahmen eingesetzt werden. Werden mit den Mitteln keine betrieblichen Aktivitäten finanziert, sondern daraus entweder Rücklagen gebildet oder sie (z.B. in Form von Gewinnausschüttungen) aus dem Betrieb hinaustransferiert, so sind - mindestens im Rahmen der hier einzubeziehenden Zusammenhänge - Beschäftigungseffekte auszuschließen. Umgekehrt ist eine hohe Beschäftigungswirkung dann zu erwarten, wenn die Qualifizierungsmittel faktisch als Fond zur "Lohnfortzahlung" für diejenigen Arbeitskräfte genutzt werden, die sonst hätten entlassen werden müssen. Bestimmte, allerdings wesentlich schwerer abzuschätzende Beschäftigungswirkungen können sich aber auch aus anderen Verwendungsarten ergeben. Etwa wenn die Zuschüsse die Funktion einer Investitionszulage erfüllen (unmittelbar mit den erhaltenen Mitteln oder mit Löhnen, die wegen der erhaltenen Zuschüsse eingespart wurden, können z.B. neue Anlagen errichtet werden, was Beschäftigung sichern kann)[1], oder wenn sie dazu dienen, eine vor-

1) Dabei ist ein wichtiger Unterschied zwischen "Normal"- und "Fehl"-verwendung im Auge zu behalten: Es entlastet den Betrieb insgesamt natürlich auch dann, wenn Sonderprogrammittel tatsächlich der Finanzierung von Qualifizierungsmaßnahmen dienen. Das kann u.a. zur Folge haben, daß bestimmte Investitionen erst aufgrund der Förderung durchgeführt werden können (Beispiele haben wir angeführt). Diese Konsequenz ist dann aber durchaus im Sinne der ausgewiesenen Intentionen des Sonderprogramms. Fehlverwendung dagegen kann - selbst wenn sie z.T. beschäftigungssichernd im Betrieb wirkt - auch zu ungerechtfertigten Konkurrenzvorteilen führen, wenn sich Betriebe, die keinen Qualifizierungsbedarf haben, in die Förderung des Schwerpunkts 1 "einschleichen" und so durch die Kostenentlastung Wettbewerbsvorteile herausholen, die wiederum negativ auf die Beschäftigungslage der Konkurrenz durchschlagen können. Zu solchen Verzerrungen beizutragen, kann kaum Ziel des Schwerpunkts 1 gewesen sein.

übergehende Auftragslücke zu überbrücken. Denkbar ist auch, daß arbeitssparende Investitionen unterbleiben, weil durch die Fehlverwendung (Nutzung als Lohnsubvention) die Arbeitskosten so stark sinken, daß die Innovation (bis auf weiteres) betriebswirtschaftlich unrentabel wird[1].

Es ist plausibel anzunehmen, daß insbesondere in den Fällen, in denen während der durch den Schwerpunkt 1 finanzierten Maßnahmen mindestens zeitweise ausschließlich produktive Arbeit geleistet wurde, die dadurch bewirkte Kostenentlastung des Betriebs letztlich auch ansatzweise beschäftigungssichernd gewirkt hat, mindestens dann, wenn der Förderumfang, gemessen am Personalaufwand des Betriebs, insgesamt einen nennenswerten Stellenwert erreichte. Es wäre allderings sehr weit hergeholt, daraus größere Beschäftigungswirkungen ableiten zu wollen.

Bei einer anderen Konstellation - wir haben sie stark ausgeprägt nur in einem Betrieb vorgefunden, sie dürfte aber auch darüber hinaus eine gewisse Rolle gespielt haben - lassen sich allerdings unmittelbare Beschäftigungswirkungen auf betrieblicher Ebene ausweisen. Die Qualifizierungszuschüsse dienten hier aus der Sicht des Betriebes als Lohnkostensubventionierung, während sie - aus der Perspektive der Arbeitskräfte - als Finanzierung einer "Arbeitsbeschaffungsmaßnahme" betrachtet werden können.

Ein metallverarbeitender Betrieb mit ca. 150 Beschäftigten stellte in Einzelfertigung Großfahrzeuge her. Anfang 1979 hatte der Betrieb noch etwa die doppelte Belegschaftszahl. Aufgrund wirtschaftlicher Schwierigkeiten (die Branche erlebte eine "Strukturkrise") mußte Konkurs angemeldet und die Belegschaft entlassen werden. Kurz darauf wurde das Sonderprogramm aufgelegt. Ein Großbetrieb der gleichen Branche übernahm die Anlagen und stellte wegen der in Aussicht stehenden umfassenden Finanzierung durch das Programm etwa die Hälfte der Arbeitskräfte (fast ausschließlich Facharbeiter) wieder ein. Für die gesamte Belegschaft wurden umgehend "Sonstige Qualifizierungsmaßnahmen" für 12 Monate beantragt und bewilligt. Tatsächlich fand aber Qualifizierung so gut wie nicht statt, es wurde "normal" weitergearbeitet. Die erhaltenen

1) Wenn man sich der neuerdings wieder heftig diskutierten Erklärung der Arbeitslosigkeit aus den für zu hoch gehaltenen Löhnen anschließt, müßte man mit solchen Beschäftigungseffekten wohl sicher rechnen (vgl. u.a. zu dieser These Görres 1981).

Mittel sollten hauptsächlich den Zweck haben, die Lohnzahlungen und die Beschäftigung so lange zu sichern, bis man wieder Anschluß gefunden hatte und sich der Betrieb wieder selber tragen konnte. Daß den Arbeitskräften (jedenfalls zum Zeitpunkt unseres Besuchs) nicht bekannt war, daß sie Teilnehmer an einer öffentlich geförderten Qualifizierungsmaßnahme waren, ist sicher ein weiteres deutliches Indiz dafür, daß Qualifizierung im Sinne des Schwerpunkts 1 hier nicht durchgeführt wurde.

Zweifellos gab es im geschilderten Fall relativ ausgeprägte Beschäftigungserhaltungswirkungen. Ansatzweise dürfte es vergleichbare Effekte auch in anderen Betrieben gegeben haben. Auch wenn kaum umstritten sein kann, daß die Sicherung von Arbeitsplätzen ein wichtiges Ziel ist, bleibt festzuhalten, daß die Intention des Schwerpunkts 1 des Sonderprogramms, über Qualifizierung bestimmte Wirkungen auszulösen, damit nicht verwirklicht wurde. Lohnkostensubventionen und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind wichtige Instrumente der Arbeitsmarktpolitik und wurden und werden auch in großem Umfang öffentlich gefördert. Aber auch die betriebliche Qualifizierung bildet einen bedeutenden und eigenständigen Politikbereich. Deshalb ist die Verwendung von Mitteln aus dem Schwerpunkt 1 z.B. als Lohnkostenzuschuß mit Beschäftigungsanstößen zwar arbeitsmarktpolitisch nicht unbedingt als nachteilig einzuschätzen, kann aber umgekehrt auch nicht als Erfolg im eigentlichen Sinne des Sonderprogramms angesehen werden.

Wie wir gezeigt haben,spricht vieles dafür, daß die Hauptfunktion von Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen des Sonderprogramms unter Beschäftigungsperspektiven darin bestand, das Ausmaß anstehenden Personalabbaus zu verringern. Mit den folgenden Beispielen soll nun gezeigt werden, daß auch die vollkommene Sicherung der vorhandenen Arbeitsplätze bzw. eine Ausweitung der Belegschaftszahlen bei den untersuchten Betrieben eine wesentliche Rolle spielten.

Ein kleiner, relativ kapitalschwacher Betrieb der Elektrobranche (ca. 100 Beschäftigte) hatte zum Zeitpunkt des Bekanntwerdens des Sonderprogramms Schwierigkeiten, seine Kapazitäten auszulasten: Obwohl das Unternehmen als innovationsfreudig gelten kann, scheiterte die Umsetzung durchaus erfolgsträchtiger Projekte an fehlenden Mitteln zur Vorfinanzierung der erforderlichen Sach- und Humankapitalinvestitionen. Im Frühsommer 1979 gelang es dann, einen

großen Produktionsauftrag zu akquirieren, der den Betrieb für längere Zeit auslastete. Da es sich um eine absolut neuartige Technologie handelte, war mit einer erfolgreichen Abwicklung durch den daraus zu erwartenden fertigungstechnischen "Know-how"-Vorsprung auch eine nachhaltige Verbesserung der künftigen Marktposition zu erwarten.

Die zuständige Führungskraft des Betriebs hatte schon vor einiger Zeit Maßnahmen konzipiert, um das immer deutlicher werdende Qualifikationsdefizit der Produktionsbelegschaft abzubauen, konnte die Durchführung aber gegenüber der Unternehmensleitung aus Kostengründen nicht durchsetzen. Speziell für die "neue Technik" war dann die Vermittlung bestimmter Zusatzkenntnisse eigentlich unausweichlich. Da wegen der schwierigen finanziellen Situation zunächst keine Möglichkeit für Qualifikationsaktivitäten gesehen wurde, gab es seitens des Produktionsleiters erhebliche Bedenken, ob die Produktion überhaupt mit den erforderlichen Qualitätsstandards durchgeführt werden könnte. Auf der anderen Seite hätten größere Probleme bei der Durchführung des Großauftrags das Unternehmen insgesamt in Gefahr gebracht, auf alle Fälle aber zu einem erheblichen Abbau der Belegschaft führen müssen.

In dieser Situation wurde man auf das Sonderprogramm aufmerksam. Wegen der weitgehend ausgearbeiteten Schubladenpläne war es möglich, trotz des hohen Zeitdrucks (Windhundverfahren), der sonst wahrscheinlich eine Beteiligung verhindert hätte, Maßnahmen zu beantragen. Bewilligt wurden "Sonstige Qualifizierungen" (zwölf Monate Dauer) für ca. ein Viertel der Produktionsbelegschaft.Da die Maßnahme auf großes Interesse bei den Beschäftigten stieß, wurden später weitere sieben Arbeitskräfte auf Kosten des Betriebs in gleicher Weise qualifiziert. Da der Großauftrag zügig abgewickelt werden konnte, ist nicht nur die Beschäftigung der vorhandenen Belegschaft mittelfristig gesichert, es wurde zum Zeitpunkt unseres Besuchs sogar ein Antrag auf Einstellung von vier Arbeitslosen über reguläre Einarbeitungszuschüsse gestellt.

Zusatzbeschäftigung war auch die Folge der Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen in einem sehr kleinen Betrieb (unter zehn Beschäftigte). Im Unterschied zum eben behandelten Fall gab es hier allerdings seit einiger Zeit einen erheblichen Auftragsüberhang, der eine Verdoppelung der Belegschaft ermöglicht hätte. Aufgrund der speziellen Fertigung konnten aber nur hochqualifizierte Arbeitskräfte zum Einsatz kommen, die auf dem Arbeitsmarkt nicht verfügbar waren. Eine personelle Aufstockung setzte daher eine Umstrukturierung der Arbeitsaufgaben im Betrieb voraus, die aber wiederum an der Überlastung der wenigen damit Betrauten auch durch Produktionsaufgaben scheiterte. Durch die Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen im Sonderprogramm für zwei Mitarbeiter sollte sichergestellt werden, daß die Führungskräfte entsprechend entlastet und damit der Ausbau des Betriebs in die Wege geleitet werden konnte.

Bei einem anderen Betrieb (ca. 30 Beschäftigte) ging es nicht einfach um die Ausweitung der bisherigen Fertigung, sondern um die Umstellung auf ein neues Material, das völlig neue Herstellungsverfahren erforderte, obwohl das Produkt einem unveränderten Ver-

wendungszweck diente. Die neue Produktreihe versprach sowohl bessere Eigenschaften als auch deutlich geringere Fertigungskosten. Daher wurde mit einem erheblichen Anstieg der Nachfrage gerechnet. Es war geplant, den Betrieb auf fast die doppelte Belegschaftszahl auszuweiten. Die Aufstockung sollte durch angelernte weibliche Arbeitskräfte erfolgen, die auf dem örtlichen Arbeitsmarkt in großer Zahl verfügbar waren. Für die Besetzung der Schlüsselpositionen wurden "Sonstige Qualifizierungsmaßnahmen" beantragt. Die Aufnahme der neuen Produktion im vollen Umfang (nach Erstellung der erforderlichen Hallen und Lieferung der Anlagen) war für etwa den gleichen Zeitpunkt vorgesehen, zu dem die Qualifizierungsmaßnahmen ausliefen. Während der Maßnahmedauer wurden die Teilnehmer an einer provisorischen Fertigungsanlage (Stückzahl spielte dabei noch keine wesentliche Rolle) mit den Eigenschaften von Material und Maschinen vertraut gemacht und darauf vorbereitet, zusammen mit den betrieblichen Vorgesetzten die einzustellenden Arbeitskräfte einzuweisen.

## 3. Weitere Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation

Die Assoziation, daß über die Förderung von betrieblicher Qualifizierung auch negative Beschäftigungsimpulse entstehen könnten, liegt - insbesondere im Kontext eines arbeitsmarktpolitischen Programms - nicht unbedingt nahe; dennoch ist auch dieser Aspekt anzusprechen. Auftreten können solche Folgen auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene, soweit mögliche Beschäftigungswirkungen der durchgeführten Maßnahmen durch beschäftigungseinschränkende Effekte, die sich aus der Aufbringung der Mittel ergeben, (über)kompensiert werden, oder wenn mit einer alternativen Verwendung der Mittel höhere Beschäftigungswirkungen hätten erzielt werden können. Dies wäre etwa dann der Fall, wenn sich zeigen ließe, daß die öffentlichen Mittel, die in den Schwerpunkt 1 geflossen sind, hätte man sie für andere staatliche Aktivitäten verwendet oder dem Steuerzahler zur freien Verfügung überlassen, mehr Beschäftigung bewirkt hätten, als aus ihrem Einsatz im Rahmen des Sonderprogramms resultierte. Diese hoch komplexen Zusammenhänge werden im politischen Raum derzeit heftig und kontrovers diskutiert (u.a. im Rahmen der "crowding-out"-Debatte). Im Rahmen unserer Untersuchung kann dazu kein Beitrag geliefert werden.

Aber auch auf der betrieblichen Ebene lassen sich Konstellationen denken, bei denen von betrieblicher Qualifizierung beschäftigungsreduzierende Impulse ausgehen. Mit diesem Aspekt wollen wir uns im folgenden aus drei Perspektiven befassen:

- Es geht zum einen um den Fall, daß Betriebe durch die Förderung in die Lage versetzt und dazu veranlaßt werden, arbeitssparende Produktionsumstellungen vorzunehmen, ohne daß das ausfallende Arbeitsvolumen durch eine entsprechende Produktionsausweitung (voll) ausgeglichen wird;

- zum anderen wird die Situation betrachtet, daß sich Betriebe den erforderlichen Personalabbau durch Förderung der Mobilitätsfähigkeit und -bereitschaft von Arbeitskräften erleichtern, d.h. "Qualifizierung für den Arbeitsmarkt" betreiben;

- schließlich können bestimmte Formen der Nutzung des Qualifizierungsinstruments dazu beitragen, Arbeitskräfte, bei denen zwischenbetrieblicher Arbeitsplatzwechsel möglich und sinnvoll wäre, stärker an den Betrieb zu binden und insoweit eine Rigidisierung von Arbeitsmarktstrukturen und damit tendenziell auch ein niedrigeres gesamtwirtschaftliches Beschäftigungsniveau fördern.

Von betrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen nach dem Schwerpunkt 1 im Zusammenhang mit der Einführung neuer Produktionsverfahren und/oder -produkte ging in den meisten Fällen entweder eine der Tendenz nach beschäftigungssteigernde oder mindestens beschäftigungssichernde Wirkung aus. Daß Qualifizierungsmaßnahmen - zumindest auf den ersten Blick - aber auch als Mittel einer Personalabbaupolitik eingesetzt werden können, zeigte relativ deutlich folgender Fall.

Ein großer Büromaschinenhersteller stellte seine Produktion unter Nutzung von Maßnahmen des Schwerpunkts 1 auf die Fertigung einer neuen Modellreihe um. Die Lohnkostenanteile pro Stück (und damit auch in etwa das erforderliche Arbeitsvolumen) halbierten sich durch die Umstellung oder lagen sogar noch niedriger. Obwohl man auch eine merkliche Belebung des Absatzes erwartete, sollte sich in jedem Fall das Beschäftigungsvolumen erheblich verringern. Die

Förderung hatte hier zwar zweifellos dazu beigetragen, daß die arbeitssparenden Umstellungsmaßnahmen durchgeführt werden konnten oder hatte sie wenigstens erheblich beschleunigt. Insoweit könnte man also aus diesem Blickwinkel von beschäftigungsabbauenden Wirkungen sprechen. Daß eine solche Interpretation faktisch kaum einen Sinn macht, ergibt sich daraus, daß nach allen verfügbaren Erkenntnissen die Umstellung auf das neue Produkt die praktisch letzte Chance für das Unternehmen bedeutete, sich auf dem Markt zu behaupten. Wäre die arbeitssparende Umstellung nicht oder verspätet durchgeführt worden, hätte das höchstwahrscheinlich letztlich erheblich mehr Arbeitsplätze gekostet als so, unter Nutzung des Sonderprogramms, verloren gingen.

Gerade in den Fällen, in denen das Sonderprogramm die Zielsetzung, die "zukunftsorientierte Umstrukturierung der Wirtschaft" (Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung 1979, S. 12) zu erleichtern, erreicht hat, sind ähnliche Konstellationen wahrscheinlich. Wenn aber wie im beschriebenen Fall durch erleichterte Nutzung des erforderlichen arbeitssparenden technischen Fortschritts über Qualifizierungsförderung letztlich eine, wenn auch reduzierte, Zahl von Arbeitsplätzen sicher gemacht wurde, ist es eigentlich sinnvoller, dies unter der Rubrik "Erhaltung von bedrohten Arbeitsverhältnissen" zu subsumieren.

Wirklich negative Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation könnte die Förderung von Qualifizierung im Zusammenhang mit der Durchführung von Rationalisierungsmaßnahmen demnach nur in den Fällen gehabt haben, in denen ein Weiterführen der alten, personalintensiveren Fertigungsverfahren eine echte, auch längerfristig tragfähige Alternative darstellte. Gerade in einer Situation beschleunigten technischen Wandels ist eine solche Konstellation aber eher unwahrscheinlich,und sie wurde von uns auch nicht angetroffen.

Man kann demnach zwar nicht davon ausgehen, daß generell Qualifizierungsförderung ein geeignetes Mittel darstellt, um grundlegende und personalsparende technische Neuerungen zu verhindern. Das heißt aber keineswegs, daß es nicht sinnvoll sein könnte, das Instrument dazu zu nutzen, innerhalb des Spektrums unterschiedlicher möglicher Innovationsformen die relativ arbeitsintensiveren präferabel zu machen und insoweit Beschäftigungseffekte zu erzielen.

a) Qualifizierung als Instrument zur Bewältigung erforderlichen Personalabbaus

Daß Betriebe die öffentliche Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen dazu nutzen, um die Beschäftigtenzahl zu reduzieren, mag sich insbesondere im Zusammenhang mit einem arbeitsmarktpolitischen Programm befremdlich ausnehmen. Schließlich gehört es zu den immer wieder (und mit Recht) betonten Erkenntnissen, daß gerade umgekehrt die Vermittlung von (möglichst betriebsspezifischen) Qualifikationen ein wichtiges Instrument ist, mit dem Unternehmen versuchen, Arbeitskräfte zu binden. Es kann keinem vernünftigen Zweifel unterliegen, daß dieses betriebliche Interesse nach wie vor existiert. Es darf aber nicht unterstellt werden, daß es sich bei der Zielvorstellung der Betriebsbindung um ein sozusagen durchgängiges und invariantes Axiom betrieblicher Personalpolitik handelt, das unabhängig von den jeweiligen Rahmenbedingungen seine Gültigkeit behält. Aktueller oder auch nur absehbarer Mangel an qualifizierten Arbeitskräften bzw. zu erwartende Schwierigkeiten bei ihrer Beschaffung (das war die Situation der letzten Jahrzehnte in der Bundesrepublik Deutschland praktisch bis Mitte der 70er Jahre) lassen in der Tat die Bindungsstrategie für die Betriebe als naheliegend erscheinen.

Dieses personalpolitische Konzept wurde nicht sofort in Bausch und Bogen mit dem Hereinbrechen der Rezession über Bord geworfen, es haben sich aber mindestens in bestimmten Branchen und Regionen (z.B. im Gefolge von Strukturkrisen wie in der Stahl- oder Textilindustrie) Situationen ergeben, die die Betriebe nicht nur kurz-, sondern auch mittelfristig eindeutig mit erheblichen personellen Abbauerfordernissen konfrontieren und durchaus erhebliche Umdenkprozesse in der Frage der Betriebsbindung auf den Weg gebracht haben. Da vieles dafür spricht, daß diese Entwicklung auch in Zukunft anhält, kann damit gerechnet werden, daß sich die Betriebsbindungsfrage für größere Bereiche der Wirtschaft neu stellt.

Betrieblicher Personalabbau größeren Umfangs ist in der Bundesrepublik dank verschiedener institutioneller Regelungen (u.a. Kündigungsschutzgesetz, Betriebsverfassungsgesetz, verschiedene Tarif-

verträge und Betriebsvereinbarungen) einerseits und politischer Überlegungen andererseits zwar nicht unbegrenzt möglich, wird aber dennoch in großem Umfang praktiziert; jedoch erweist er sich zunehmend auch als kostspielig (u.a. wegen des Erfordernisses, Sozialpläne, Aufhebungsverträge usw. abzuschließen). Auf diesem Hintergrund macht es für Betriebe, die ihre Belegschaft stark reduzieren müssen, durchaus Sinn, sich nach alternativen Formen des Personalabbaus umzutun. Als eine der unproblematischsten Varianten der Belegschaftsreduktion gilt weithin das Nichtersetzen der Fluktuation. Das Instrument hat allerdings die unangenehme Eigenschaft, gerade dann am wenigsten wirksam zu sein, wenn man es am nötigsten braucht[1].

Der Gedanke einer "aktiven Fluktuationsförderung" drängt sich damit eigentlich auf. Während bestimmte denkbare Varianten einer solchen Politik größte Bedenken hervorrufen müßten (etwa gezielte Verschlechterung des Betriebsklimas, das Heraufsetzen von Leistungsnormen, die Streichung außertariflicher Zulagen oder Sozialleistungen usw.), stellen sich bei einer anderen Form solche Vorbehalte nicht ein, nämlich bei der "Qualifizierung für den Arbeitsmarkt". Dabei geht es darum, mittelfristig überzählige Belegschaftsmitglieder (vor allem aus dem Angelerntenbereich) mit einer gefragten, arbeitsmarktgängigen Qualifikation zu versehen, in der Erwartung, daß sie - mindestens zum Teil - die damit gewachsenen Chancen eines freiwilligen Betriebswechsels nutzen, was letztlich auch den Umfang und die Kosten (Sozialplan) des anstehenden Personalabbaus reduziert. Aktionen eines solchen Typs, bei denen ausschließlich der bisherige Betrieb die Kosten getragen hat, wurden unseres Wissens allerdings bislang noch nicht durch-

1) Tendenziell sinken die Fluktuationsraten in Krisensituationen bei Arbeitskräfteüberschuß, während sie bei Hochkonjunktur und Arbeitskräfteknappheit steigen (vgl. dazu Mendius, Schultz-Wild 1982).

geführt[1]. Das kann nicht überraschen, da eine echte Verbesserung der Arbeitsmarktchancen in der Regel wohl nur über komplette (d.h. mehrjährige) Umschulungs- oder sehr ambitionierte Fortbildungsmaßnahmen erwartet werden kann, die wiederum - bei der üblicherweise durch tarifliche oder betriebliche Regelungen mindestens für einen längeren Zeitraum garantierten Reallohnabsicherung - bei einer ausschließlichen Kostenträgerschaft des Betriebes äußerst aufwendig sind.

Die Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen über den Schwerpunkt 1 des Sonderprogramms hat die Situation nun grundlegend verändert, indem sie die Kosten für derartige Maßnahmen für den Betrieb radikal reduziert; u.a. mit der Folge, daß es dann zu "Qualifizierung für den Arbeitsmarkt" (mindestens der Intention nach) gekommen ist. Wie an anderer Stelle bereits ausgeführt, haben insbesondere einige mitten in einer umfassenden Sanierungsphase steckenden Stahlbetriebe in großem Umfang Mittel aus dem Sonderprogramm in Anspruch genommen, obwohl (oder eben gerade weil) erhebliche Beschäftigungsreduzierungen ins Haus standen. Unter den im Rahmen des Schwerpunkts 1 durchgeführten Maßnahmen wurde vor allem bei Umschülern in einigen Fällen billigend in Kauf genommen, daß ein Teil der Absolventen nach Abschluß der Ausbildung - früher oder später - den Betrieb verlassen würde.

In einem Großbetrieb der Montanindustrie wurde etwa gleichzeitig mit der Auflegung des Sonderprogramms ein ganzer Betriebsteil stillgelegt. Der Belegschaft war zugesagt worden, daß es trotz des damit verbundenen Personalminderbedarfs und weiterer anstehender Umstrukturierungsmaßnahmen mit negativer Beschäftigungswirkung nicht zu betriebsbedingten Entlassungen kommen würde.

---

1) In eine ähnliche Richtung läßt sich die Praxis einiger Betriebe interpretieren, über ihren eigenen vorhersehbaren Bedarf hinaus Jugendlichenausbildung durchzuführen. Diese Praxis hat allerdings auch für den Betrieb Vorteile: Er kann sich so aus einer größeren Zahl von Absolventen die ihm am besten geeignet erscheinenden für eine Weiterbeschäftigung auswählen. Außerdem demonstriert er damit auch sozialpolitisches Verantwortungsbewußtsein. Schließlich sind die Kostenbelastungen gegenüber einer Erwachsenenausbildung wegen der deutlich geringeren Ausbildungsvergütungen erheblich niedriger.

Alle von der Stillegung Betroffenen wurden innerbetrieblich umgesetzt, wobei für den Großteil Maßnahmen im Schwerpunkt 1 beantragt und bewilligt wurden. Unter den Maßnahmen (insgesamt mehrere hundert, vor allem "Sonstige Qualifizierung") waren auch Umschulungskurse für Metallfacharbeiterberufe. Hier gingen die Personalverantwortlichen davon aus, daß sich ein erheblicher Teil der Beteiligten nach Abschluß der Prüfung einen Arbeitsplatz in einem anderen Unternehmen suchen würde.

Gespräche mit den Umschülern selbst bestätigten, daß sie es zwar vorziehen würden, im Betrieb als Facharbeiter eingesetzt zu werden. Wenn sich das aber als unmöglich herausstellen sollte (und die Wahrscheinlichkeit wurde als hoch eingeschätzt), müsse man auch einen Betriebswechsel ernsthaft in Betracht ziehen. Es mache schließlich nur dann einen Sinn, die anstrengende Umschulung auf sich zu nehmen, wenn man die erworbene Qualifikation nachher auch einsetzen könne.

Vergleichbare Konstellationen wurden in zwei weiteren Unternehmen derselben Branche angetroffen. In beiden Fällen stand erheblicher Personalabbau an und in beiden Fällen sahen Management und Betroffene die Absolvierung einer Ausbildung auch als Instrument zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen. Klargestellt werden muß indes, daß es sich in allen Betrieben jeweils nur um einen Bruchteil der am Programm beteiligten Arbeitskräfte handelte (der weit überwiegende Teil nahm ja an - zumindest für den hier diskutierten Zweck in der Regel kaum geeigneten - "Sonstigen Qualifizierungsmaßnahmen" teil). Der anstehende Personalabbau wiederum wird ein Vielfaches der Zahl der in Qualifizierungsmaßnahmen im Sonderprogramm einbezogenen Arbeitskräfte betreffen. Die Chance, ihre Arbeitsmarktsituation über Qualifizierung zu verbessern, bestand demnach nur für einen verschwindenden Teil der Gesamtbelegschaften.

Auch wenn die Größenordnung dieser Wirkungen bislang als äußerst beschränkt gelten muß, scheint uns damit doch eine wichtige Möglichkeit aufgezeigt: Qualifizierung kann gerade in Situationen, in denen Personalabbau unvermeidlich wird, ein bedeutsames arbeitsmarktpolitisches Instrument sein. Massenarbeitslosigkeit des derzeitigen Umfangs resultiert zwar offensichtlich nicht in erster Linie aus Diskrepanzen zwischen vorhandenen und nachgefragten Qualifikationen, sondern schwergewichtig aus Ungleichgewichten zwischen dem angebotenen und dem nachgefragten Arbeitsvolumen.

Trotzdem kann eine Verbesserung der beruflichen Kenntnisse sowohl von Arbeitslosen als auch von Beschäftigten und von zum Abbau Anstehenden einerseits dazu beitragen, die Reste "struktureller Arbeitslosigkeit" abzubauen, und andererseits im Sinne einer flankierenden Maßnahme die Beseitigung der "klassischen Arbeitslosigkeit", die mit anderen Instrumenten bekämpft werden muß, zu erleichtern.

Fassen wir kurz zusammen: "Qualifizierung für den Arbeitsmarkt" könnte, bezogen auf den Betrieb, als negative Beschäftigungswirkung verstanden werden. Freiwillige Fluktuation wird gefördert und damit der Personalabbau erleichtert. Da jedoch in der Regel davon ausgegangen werden muß, daß der Abbau so oder so stattgefunden hätte, reduziert sich die Wirkung auf eine eventuelle Beschleunigung des Vorgangs. Für den Gesamtarbeitsmarkt ergibt sich demnach quantitativ kaum ein Effekt. Qualitativ kann es aber durchaus einen Unterschied bedeuten, ob dem Arbeitsmarkt (etwa über Umschulung und Fortbildung im Rahmen des Sonderprogramms) qualifizierte, vielseitig einsetzbare Arbeitskräfte zugeführt werden, oder aber (etwa über einen Sozialplan), zwar vielleicht auch relativ hoch, aber sehr betriebsspezifisch qualifizierte Angelernte, deren Vermittlung sehr schwer und in der Regel nur unterhalb ihres vorher erreichten beruflichen Niveaus möglich ist. Soweit solche Wirkungen in Richtung eines Abbaus von (auch beschäftigungshemmenden) Arbeitsmarktstrukturierungen auftreten, sind letztlich auch positive quantitative Wirkungen, d.h. der Abbau von Arbeitslosigkeit möglich. Eine erfolgreiche Praktizierung von "Qualifizierung für den Arbeitsmarkt" setzt allerdings auch eine längerfristige Personalplanung voraus, damit rechtzeitig vor dem Akutwerden von Abbauerfordernissen die erforderlichen Qualifizierungsmaßnahmen eingeleitet werden können.

b) Negative Wirkungen über Verfestigung von Arbeitsmarktstrukturen

In diesem Abschnitt geht es um Maßnahmen, die mindestens potentiell dazu geführt haben, daß Arbeitskräfte mit marktgängigen Qualifikationen und daher relativ günstigen Wiederbeschäftigungschancen über zusätzliche Qualifizierungsmaßnahmen des Schwerpunkts 1 an den Betrieb gebunden wurden, während die Gefahr bestand, daß weniger qualifizierte Belegschaftsmitglieder freigesetzt werden. In mehreren von uns untersuchten Betrieben wurden Maßnahmen für Facharbeiter durchgeführt. Neben Maßnahmen, mit denen die Betroffenen in die Lage versetzt werden sollten, ihre Kenntnisse auf einen aktuelleren Stand zu bringen, um weiter als Fachkraft der bisherigen Ausrichtung tätig zu sein, gab es auch Maßnahmen, mit denen Facharbeiter für andere Berufe oder auch für den Einsatz in der Produktion vorbereitet werden sollten.

Umqualifizierungen über Umschulungen fanden wir in mehreren Betrieben vor. Solche Maßnahmen sind immer dann zweifelsfrei sinnvoll, wenn für die ursprünglich erworbene Qualifikation keine sinnvollen Anwendungsmöglichkeiten mehr bestehen. Derartige Fälle sind für den hier zu behandelnden Aspekt also nicht von Interesse. Uns geht es um die Fälle, in denen es sich um Ausgangsberufe handelte, die durchaus als arbeitsmarktgängig angesehen werden können. Das war besonders ausgeprägt in drei Großbetrieben der Fall. "Umqualifiziert" wurden u.a. Werkzeugmacher, Mechaniker, Schlosser, Dreher und Elektriker, also Arbeitskräfte eines Typs, die laut Aussagen in der großen Mehrzahl der von uns untersuchten Betriebe sehr gesucht und oft auf dem Arbeitsmarkt trotz hoher Arbeitslosigkeit einfach nicht zu finden sind. Unsere Aufmerksamkeit galt aber zunächst nicht diesen Arbeitsmarkteffekten, sondern der Frage nach den betrieblichen Bedingungen, die zu solchen Maßnahmen geführt haben. Mit einer Ausnahme wurden erhebliche betriebliche Umstrukturierungen (allerdings aus sehr unterschiedlichen Gründen) durchgeführt, die Beschäftigung schrumpfte deutlich. Der Facharbeiterüberschuß bei bestimmten Ausbildungsberufen resultierte aus der wirtschaftlichen Entwicklung und der daran geknüpften Gesamtbeschäftigungssituation des Unternehmens, aus

der Qualität der betrieblichen Personalplanung, aber auch daraus, daß man mindestens zeitweilig bewußt mehr Auszubildende eingestellt hatte als es dem eigenen prognostizierten Bedarf entsprach ("Ausbildung für den Arbeitsmarkt").

Ein Großunternehmen der Elektroindustrie stellte seine Fertigungsmethoden auf ein weitgehend neuartiges Produkt um. Mit der Umstellung waren erhebliche Personaleinsparungen verbunden, die selbst durch die erwartete extrem günstige Nachfrageentwicklung nur z.T. kompensiert werden konnten. Für die frühere feinmechanische Fertigung war eine große Zahl von Metallfacharbeitern der verschiedensten Berufsausrichtungen erforderlich. Mit dem Übergang auf die Elektronik sank die benötigte Zahl auf einen Bruchteil, und es gab nur zu einem ganz geringen Teil einen Ausgleich durch den etwas höheren Bedarf an Elektrogerätemechanikern und Elektronikern.

Daß es zu so erheblichen Diskrepanzen zwischen vorhandenem und benötigten Facharbeiterbestand kam, muß nicht zuletzt als Folge einer unzulänglichen Personalplanung angesehen werden. Vorauszusehen, daß Elektrogeräte eines bestimmten Typs in wenigen Jahren mindestens in der Bundesrepublik nicht mehr rentabel zu fertigen seien und auch vom Markt kaum mehr akzeptiert werden würden, bedurfte kaum prophetischer Begabung. Ebenso war dann eine entsprechende Umstrukturierung des Qualifikationsbedarfs abzusehen. Weshalb eine entsprechende Zurichtung der Einstellungs- und Ausbildungspolitik unterblieb, konnte von uns nicht definitiv geklärt werden. Sicher ist nur, daß die anstehenden Probleme sich erheblich geringer dargestellt hätten, wäre rechtzeitig entsprechend reagiert worden.

Zurück zur eingetretenen Situation: Obwohl die Metallfacharbeiter, hätten sie den Betrieb verlassen, sicher eine insgesamt zwar schwierige, aber eben doch relativ günstige Position auf dem regionalen Arbeitsmarkt gefunden hätten und der anstehende Personalabbau sehr erheblich war, wurden in die Umschulungen für die zukunftsträchtigen Elektroberufe ausschließlich vormalige Metallfacharbeiter einbezogen. Ein Teil der Angelernten war zwar an einer "Sonstigen Qualifizierungsmaßnahme" beteiligt, deren Absolventen mit hoher Wahrscheinlichkeit im Betrieb verbleiben sollten; zum größeren Teil wurden sie aber wohl abgebaut und mußten als Ungelernte auf dem Arbeitsmarkt auftreten.

Ausschlaggebend für diese Auswahlpolitik waren neben den entsprechenden normativen Vorgaben (Sozialauswahl, die u.a. die bei Facharbeitern in der Regel relativ hohe Betriebszugehörigkeitsdauer berücksichtigt), betriebliche Interessen an Arbeitskräften, die sich bereits einmal als "bildungsfähig" erwiesen hatten und bei denen ein hohes Ausmaß an betrieblicher Erfahrung und erwünschten normativen Orientierungen vorausgesetzt werden konnte. Auch die Aktivitäten des Betriebsrats und der gewerkschaftlichen Vertretungen stützten diese Tendenz in der Regel, da die Betroffenen aus den Belegschaftsgruppen stammten, die einerseits einen

Großteil der Arbeitnehmervertretung stellen, andererseits aber auch eine zentrale Rolle bei betrieblichen Interessenauseinandersetzungen spielen.

Zu ähnlichen personellen Konsequenzen wie im gerade skizzierten Fall, aber aus ganz anderen Ursachen, kam es in einem großen Metallbetrieb, der auf bestimmte Zulieferteile - vor allem für den Maschinen- und Fahrzeugbau - spezialisiert ist. Hier resultierte der Facharbeiterüberhang nicht aus einer vom technischen Fortschritt "erzwungenen" Produktinnovation, sondern aus einer "großflächigen" Umorganisation der Struktur des übernationalen Konzerns, dem der Betrieb angehörte. Nachdem bereits durch umfassende Rationalisierungsmaßnahmen in den letzten Jahren die Beschäftigung erheblich reduziert worden war, wurden im Zuge der Neuorganisation der Unternehmensgruppe zusätzlich alle nicht unmittelbar zur Fertigung gehörenden Bereiche an anderen Standorten konzentriert. Insbesondere durch die Verlagerung des gesamten Maschinenbaus und der Forschungs- und Entwicklungsabteilungen kam es zu Freisetzungen von Facharbeitern in erheblichem Umfang.

Nur ein Teil dieser Facharbeiter (obwohl überwiegend aus "gesuchten" Metallberufen kommend) hatte auf dem regionalen Arbeitsmarkt alternative Beschäftigungsmöglichkeiten. Dies resultierte aus der starken Monostrukturierung der Region, die von drei Großbetrieben (darunter dem untersuchten) aus derselben Branche geprägt wird. Diese Unternehmen hatten schon in früheren Jahren versucht, andere Industrieansiedlungen zu verhindern, um ihr Arbeitsmarktoligopol aufrecht zu erhalten.

Für einen Großteil der im Betrieb verbliebenen überschüssigen Facharbeiter wurden im Zuge des Sonderprogramms "Sonstige Qualifizierungsmaßnahmen" beantragt, um sie auf einen Einsatz in den Produktionsabteilungen vorzubereiten. Auch wenn man von steigenden Anforderungen an die Arbeitskräfte in diesen Bereichen ausgeht, handelte es sich doch faktisch um die Vorbereitung für einen "unterqualifizierten" Einsatz von global betrachtet knappen Facharbeitern.

Auch in einem großen Chemiebetrieb gab es erhebliche Überschüsse an Schlossern und Elektrikern (!!), von denen ein Teil über den Schwerpunkt 1 für den branchentypischen Fachberuf umgeschult werden sollte. Einige der bislang geschilderten Ursachenerklärungen scheiden hier allerdings aus. Weder gab es weitreichende betriebliche Umstrukturierungen, noch grundlegende Änderungen der Produktionsverfahren oder Produkte. Auch die Belegschaftszahlen waren seit Jahren im wesentlichen stabil. Die Gründe für die Diskrepanzen wären demnach hier in erster Linie in Mängeln der Personal- bzw. Ausbildungsplanung zu suchen. Auch in diesem Fall spielte allerdings der Aspekt eine Rolle, daß der Betrieb seinem Verständnis nach auch für den Arbeitsmarkt und damit über seinen eigenen Bedarf hinaus ausbildet. Daß es gleichzeitig einen Überhang bei den genannten Berufsgruppen und Knappheit bei anderen gab, muß auch als Resultat einer nicht weit genug vorausschauenden Ausbildungspolitik angesehen werden. Zweifellos wäre es unter

verschiedenen Aspekten sinnvoller gewesen, gleich für den "richtigen" Beruf auszubilden. Entsteht aber erst einmal eine Situation wie die geschilderte, ist es, analog zu den beiden anderen Fällen, sowohl aus betrieblicher Sicht wie aus der Perspektive der Arbeitskraft sinnvoll, eine derartige "Umqualifizierung" vorzunehmen.

Wenn wir die wichtigsten Ergebnisse aus den eben angesprochenen Fällen zusammenfassen, so zeigt sich, daß mit Mitteln aus dem Schwerpunkt 1 des Sonderprogramms in einigen Fällen auch Maßnahmen gefördert wurden, die arbeitsmarktpolitisch betrachtet nicht unbedingt als nützlich, teilweise sogar als nachteilig angesehen werden können. Es zeigt sich weiter, daß solche Maßnahmen weder von den Betrieben, noch von den Arbeitskräften als problematisch wahrgenommen wurden. Dies kann auch nicht verwundern, da sie sich auf dieser Betrachtungsebene durchaus als adäquate Lösung darstellten. Das Dilemma, daß im Rahmen kleinerer Betrachtungseinheiten (wie etwa dem Betrieb) konsensfähige und von allen Beteiligten positiv bewertete Maßnahmen sich dann,bezogen auf größere Aggregate (etwa im regionalen Arbeitsmarkt),unter Umständen als fragwürdig erweisen, beschränkt sich keineswegs auf die Förderung betrieblicher Qualifizierungsmaßnahmen und ist nicht immer leicht, wenn überhaupt, zu lösen[1].

Mit der "Weg-" bzw. "Umqualifizierung" haben Betriebe und betroffene Arbeitskräfte eine ihnen angemessen scheinende und mit den Vorgaben des Sonderprogramms voll kompatible Lösung für ein bestimmtes Arbeitskräfteproblem gefunden. Will man aufgrund übergeordneter Gesichtspunkte nicht, daß diese Lösung praktiziert wird - z.B. weil damit tendenziell die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes durch verstärkte Herausprägung betrieblicher Arbeitsmarktstrukturen beeinträchtigt wird -, so muß sie durch entsprechende Vorgaben weniger attraktiv gemacht werden (z.B. über Förderkriterien) oder es wären alternative Lösungsmöglichkeiten anzubieten.

---

1) Das gilt z.B. auch für die bei Management und Arbeitnehmervertretern sehr beliebte Vorzeitverrentungspraxis, die u.a. zu großen Finanzierungsproblemen der Renten- und Arbeitslosenversicherung beigetragen hat (vgl. dazu u.a. Dohse u.a. 1982).

Auch wenn es sicher erwägenswert gewesen wäre, "Umqualifizierungen" des fraglichen Typs nicht zu fördern, scheint uns der wichtigere Ansatzpunkt doch darin zu liegen, andere - sowohl den betrieblichen wie auch den Interessen der Arbeitskräfte Rechnung tragende - Lösungen zu suchen, die auch arbeitsmarktpolitisch akzeptabel sind. An dieser Stelle können wir hierzu allerdings nur ein paar Stichworte liefern. Wie sich gezeigt hat, gibt es global betrachtet gerade im Facharbeiterbereich in einigen Betrieben Personalüberhänge bei Qualifikationen, für die andere Betriebe erheblichen Arbeitskräftemangel konstatieren. Daß es nicht, oder jedenfalls nicht in vollem Umfang, zu einem Ausgleich dieser Ungleichgewichte über den Markt kommt, ist auf vielfältige Ursachen zurückzuführen. Hier sollen nur zwei wichtige Aspekte kurz erwähnt werden.

- Zum einen machen die räumlichen Diskrepanzen ein Zusammenführen von Arbeitskräften und Arbeitsplätzen häufig schlicht unmöglich. Hier greifen alle "Lösungsvorschläge", die das Problem einfach über eine Verschärfung etwa der zu akzeptierenden Wegezeiten oder gar über ein "Erzwingen" räumlicher Mobilität (womit regelmäßig die der Arbeitskräfte, nicht etwa die der Arbeitsplätze gemeint ist) aus der Welt schaffen wollen, zu kurz. Aber selbst wenn es gelänge, die damit zusammenhängenden Fragen zufriedenstellend zu lösen[1], bleibt ein wesentliches Moment, das unter den geltenden Bedingungen oft für den Arbeitnehmer ein Verbleiben beim bisherigen Betrieb als sinnvoll erscheinen läßt.

- Es handelt sich um die Vielzahl von formellen und informellen, materiellen und immateriellen Rechten und Vergünstigungen, die über Betriebszugehörigkeit erworben und mit einem Wechsel meist ganz oder jedenfalls großenteils hinfällig werden. Eine besondere Rolle spielen dabei Vereinbarungen zur Sicherung vor Abgruppierung und Regelungen über den Bestandsschutz des Arbeits-

1) Etwa durch eine Industrieansiedlungspolitik einerseits und eine angemessene Regelung der auch dann sicher erforderlichen Arbeitskräftemobilität andererseits (zufriedenstellende Lösung der "Wohnungsfrage", der Beschäftigung berufstätiger Ehepartner, der schulischen oder betrieblichen Bildung der Kinder usw.).

verhältnisses. Entsprechende Verträge wurden seit Ende der 60er Jahre durch die Tarifvertragsparteien für die große Mehrzahl der abhängig Beschäftigten ursprünglich in der Form von Rationalisierungsschutzabkommen, dann als anlaßunabhängige Bestandsschutzregelungen für ältere Arbeitskräfte bzw. solche mit längerer Betriebszugehörigkeit, vereinbart. Wenn auch erhebliche Zweifel an Art und Umfang der faktischen Wirksamkeit dieser Instrumente erlaubt sind (es stellt sich z.B. die Frage, wieweit man sie tatsächlich als arbeitsplatzsichernd oder eher als vorzeitverrentungsfördernd ansehen muß), kann dennoch davon ausgegangen werden, daß sie für die Arbeitskräfte, für die sie Geltung haben, von erheblichem Wert sind. Wenn sie schon nicht immer die Beschäftigung tatsächlich sichern, gewährleisten sie doch mindestens eine gewisse materielle Kompensation für den Fall des Arbeitsplatzverlustes[1].

Praktisch allen derartigen Vereinbarungen gemeinsam ist allerdings, daß solche Ansprüche in einem bestimmten Betrieb erworben werden und auch nur ihm gegenüber geltend gemacht werden können. Für den Fall eines Betriebswechsels bedeutet dies, daß der Arbeitnehmer damit erhebliche Ansprüche verlieren kann, die er u.U. in einem anderen Betrieb entweder überhaupt nicht mehr in vollem Umfang oder erst nach sehr langer Zeit wieder erreicht. Gerade in Zeiten einer insgesamt unsicheren Beschäftigungssituation kann diese Überlegung - auch wenn sich sowohl unter dem Aspekt qualifikationsgerechter Arbeit, als auch der unmittelbaren Bezahlung ein Betriebswechsel anböte - aus der Sicht des einzelnen "geschützten" Arbeitnehmers zu dem durchaus sinnvollen Entschluß führen, wegen der einmal erworbenen Rechte auch dann im bisherigen Betrieb zu verbleiben, wenn er dort einen unterqualifizierten Einsatz und unter Umständen eine niedrigere Entlohnung hinnehmen muß.

---

1) Ausführlich mit der Bedeutung dieser Regelungen und den Konsequenzen ihrer praktischen Anwendung befassen sich mehrere Beiträge in Dohse u.a. 1982.

Arbeitskräfte werden jedoch nicht ausschließlich durch betriebliche Strategien an den Betrieb gebunden, sondern insbesondere in einer Unterbeschäftigungssituation z.T. auch durch Regelungen, die von ihren Vertretungen mit ausgehandelt worden sind[1]. Eine Politik, die darauf abzielt, im Zusammenhang mit der Verbesserung der Beschäftigungssituation arbeitskräftemobilitätsfördernd zu wirken - und "Qualifizierung für den Arbeitsmarkt" läßt sich als ein Moment davon ansehen -,wird aber auch den Bereich solcher faktisch mobilitätshemmend wirkenden Regelungen nicht ausklammern können. Da die Vorstellung, älteren und langjährigen Belegschaftsmitgliedern einen besonderen Schutz vor Arbeitslosigkeit zuteil werden zu lassen, von einem breiten Konsens getragen wird, geht es dabei nicht darum, solche Regelungen abzubauen, sondern nach Gestaltungsformen zu suchen, die einerseits den berechtigten Interessen an sicherer Beschäftigung Rechnung tragen, andererseits sinnvollen und zumutbaren überbetrieblichen Arbeitsplatzwechsel nicht behindern.

Patentrezepte können hierzu nicht geliefert werden. Ein wichtiger Ansatzpunkt scheint uns allerdings darin zu liegen, entsprechende Ansprüche und Rechte bei einem Betriebswechsel transferierbar zu machen. Auch wenn dies mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden sein dürfte und die Lösung der damit zusammenhängenden Probleme sicherlich großer Verhandlungsbereitschaft und Phantasie bedarf, scheint es geboten, in dieser Richtung initiativ zu werden. Daß die Übertragbarmachung von betrieblich erworbenen Ansprüchen keineswegs ausgeschlossen ist, zeigt schließlich auch die Neuregelungen der betrieblichen Altersversorgungsansprüche, bei denen dies - ebenfalls nach erheblichen Schwierigkeiten - gelungen ist.

---

1) Diese Bindungseffekte waren ursprünglich kaum intendiert. Da sie sich aber erst mit der Umkehr der Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt manifestierten, konnten sie nicht unbedingt vorhergesehen werden (vgl. dazu Mendius 1982).

## 4. Qualifizierung im Kontext einer Politik zur Wiedererlangung der Vollbeschäftigung

Betrachtet man die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt seit Auflegung des Sonderprogramms, so wird deutlich, daß sowohl für Beschäftigungssicherung als auch für Induzierung von Neueinstellungen erheblicher gesellschaftlicher Bedarf besteht. Wie sieht es nun mit dem beschäftigungspolititschen Potential der öffentlichen Förderung betrieblicher Qualifizierungsmaßnahmen aus? Wenn wir auch die durch den Schwerpunkt 1 aufgetretenen Beschäftigungseffekte nicht genau quantifizieren können, so läßt sich doch sagen, daß Qualifizierung allein zur direkten Beseitigung der Millionenarbeitslosigkeit sicherlich nicht geeignet ist, als flankierendes Instrument in verschiedener Hinsicht aber durchaus von Bedeutung sein kann.

Das betrifft zunächst den direkten, aus der Durchführung der Maßnahme selbst resultierenden Effekt. Diese (zunächst temporären) Beschäftigungseffekte von Qualifizierungsmaßnahmen über den unmittelbaren Arbeitskraftentzug sind zwar einerseits nicht zu ignorieren, können jedoch sicher keinen entscheidenden Beitrag zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit leisten, da ihr maximales Potential (das durch Mitnahme und einen Teil der Fehlverwendung vorab reduziert wird und sich dann aufgrund der von uns vorgestellten Möglichkeiten wie Abbau von Hortung, Kurzarbeit, Intensivierung und zusätzliche Mehrarbeit weiter verringert) durch die Zahl der Teilnehmer am Schwerpunkt 1 definiert ist. Nach den letzten Zahlen wurden im Schwerpunkt 1 ca. 30 000 Teilnehmer mit einem Aufwand von ca. DM 410 Mill. gefördert, was eine durchschnittliche Fördersumme von ca. DM 14 000,-- pro Person bedeutet. Eine (natürlich fiktive) Absorbierung aller Anfang 1982 Arbeitslosen über die Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen selbst, d.h. über "Entzugseffekte" würde demnach einen Aufwand von ca. DM 25 Mrd. erfordern und möglicherweise großenteils nur für die Dauer der Maßnahmen anhalten.

Wie steht es mit möglichen Sogeffekten von Schwerpunkt 1 durch die Auflösung von Qualifikationsengpässen, die die Produktion und damit die Beschäftigung behindern? Es geht zunächst um die Frage, in welchem Umfang durch die Qualifizierungsförderung relativ kurzfristig (nämlich im Beobachtungszeitraum) solche Wirkungen schon konkret aufgetreten sind oder jedenfalls hochwahrscheinlich mit ihnen gerechnet werden konnte. Wie wir gezeigt haben, beschränkte sich die empirische Evidenz in unserem Material auf einige Einzelfälle und da wiederum auf relativ wenige Arbeitskräfte.

Ein wichtiges Potential für die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze scheint insbesondere im Bereich kleinerer Betriebe[1] zu liegen (dabei darf man natürlich nicht aus dem Auge verlieren, daß nur ca. 40 % der Arbeitnehmer aus den Problemregionen in Betrieben mit weniger als 100 Arbeitskräften arbeiteten, Infratest 1980, Bd. 4, S. 13). Mögliche Ursachen einer höheren, auch beschäftigungspolitisch wirksamen Dynamik kleinerer Betriebe konnten von uns nicht systematisch analysiert werden. Dazu wären umfassendere, auf eine derartige Zielsetzung ausgerichtete Studien erforderlich. Trotzdem weisen auch die von uns einbezogenen Fälle darauf hin, daß die Einführung neuer und zusätzlicher Produkte, die Erschließung neuer Märkte, aber auch der Übergang zu grundlegend neuen Produktionsverfahren dort eher überdurchschnittlich zu erwarten sind[2].

---

1) Zwar sind wegen der relativ kleinen Zahl der von uns einbezogenen Betriebe natürlich keine repräsentativen Aussagen möglich, interessant ist aber immerhin, daß die Breitenerhebung ähnliche Ergebnisse gebracht hat (vgl. Infratest 1980, Bd. 4, S. 18 f.).

2) Dabei ist wiederum zu berücksichtigen, daß die untersuchten Betriebe auch für die Programmregionen keineswegs als repräsentativ gelten können. Gerade wenn - und darauf wurden wir immer wieder deutlich hingewiesen - durch das Verfahren der Mittelvergabe kleine und mittlere Betriebe eher benachteiligt waren, so liegt es nahe, daß die wenigen, die dennoch in die Förderung gelangten, eine "Positivauswahl" darstellten. Es ist nicht unplausibel, anzunehmen, daß unter den Betrieben, die in der Lage waren, trotz dieser widrigen Umstände "ins Programm zu kommen", sich überdurchschnittlich viele befinden, die auch auf anderen Feldern wie Produkt- und Verfahrensinnovation, Marketing usw. besonders erfolgreich sind.

Einerseits hatten diese Betriebe sicherlich bislang einen erheblichen Rückstand bei der Qualifizierung ihrer Belegschaften; auf der anderen Seite führen Auftragseinbrüche bei solchen Betrieben meist relativ umstandslos zu Entlassungen (wegen der schon formal, aber erst recht faktisch schlechteren Positionen der Arbeitnehmervertretungen und der geringeren Möglichkeiten des Betriebs, "politische Hilfe" zu mobilisieren, Kosten zu überwälzen u.a.m.). Eine Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen gerade bei solchen Betrieben kann daher sicher als besonders sinnvoll angesehen werden - auch unter dem Aspekt, das immer deutlicher werdende Gefälle in den Beschäftigungschancen zwischen den Belegschaften bestimmter öffentlichkeitswirksam operierender Großbetriebe auf der einen und "anonymer" Kleinbetriebe auf der anderen Seite etwas zu mildern.

Zwar kann es bei diesen Beschäftigungswirkungen - im Unterschied zur Entzugswirkung - durchaus zu Multiplikatoreffekten kommen (z.B. waren in einem Betrieb sieben Maßnahmen (Mit-)Voraussetzungen für 30 Neueinstellungen), jedoch dürften u.E. in der kurzfristigen Betrachtung die quantitativen Effekte von ähnlich geringer oder noch kleinerer Größenordnung wie die der "Entzugswirkungen" gewesen sein.

Sehr deutlich wurde durch unsere Untersuchungen aber auch, daß die Wirkung der Beschäftigungserhaltung, die quer über Betriebsgrößenklassen oder Branchen hinweg beobachtet werden konnte, sicher gegenüber der Beschäftigungsausweitung die bedeutendere war. In einer Situation insgesamt stagnierender bzw. wieder sinkender Beschäftigung kann das eigentlich auch nicht verwundern. Dabei spielte Beschäftigungserhaltung einmal in der Weise eine Rolle, daß bereits geplanter Arbeitskräfteabbau reduziert werden konnte, weil durch die Qualifizierungsmaßnahmen Fachkräftebedarf, der zuvor durch Überstunden abgedeckt werden mußte, von den Absolventen der Maßnahmen befriedigt werden konnte. Von Beschäftigungserhaltung ist aber auch in den Fällen auszugehen, in denen über die Durchführung der Maßnahmen der Auslastungsgrad der Belegschaft erhöht wurde, da auf diese Weise sonst zu erwartende Maßnahmen wie Kurzarbeit oder Entlassungen teilweise vermieden, im Umfang

reduziert, zumindest aber verzögert wurden. Neben der unmittelbaren Beschäftigungserhaltungswirkung kann weiter unterstellt werden, daß die Verfügbarkeit qualifizierter Kräfte in einigen Fällen auch mittelfristig die (verbleibenden) Arbeitsplätze sicherer gemacht hat, indem sie einen Beitrag dazu leistete, die Marktposition des Unternehmens zu verbessern.

Insgesamt halten wir die unmittelbaren beschäftigungsrelevanten Wirkungen im Schwerpunkt 1 für eher begrenzt. Wenn wir die Förderung betrieblicher Qualifizierungen durch den Schwerpunkt 1 dennoch auch unter beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten als wichtig ansehen, dann nicht in erster Linie wegen der skizzierten Wirkungen auf die aktuelle Beschäftigungssituation. Vielmehr sehen wir dieses Instrument als eine wichtige flankierende Maßnahme zur Bewältigung der Beschäftigungsprobleme der kommenden Jahre, da es zur Überwindung beschäftigungshemmender Arbeitsmarktstrukturen beitragen kann.

Neben der allgemeinen, mit der Ausweitung arbeitsmarktgängiger Qualifikationen der Beschäftigten einhergehenden Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarkts sind wir im Zusammenhang mit den Maßnahmen des Schwerpunkts 1 in Ansätzen auch auf eine Politik gestoßen, die zwar den Abbau von Arbeitsplätzen als Rahmenbedingungen akzeptieren muß, gleichwohl aber tendenziell dazu beitragen kann, die Wiederbeschäftigungschancen zu verbessern: die "Qualifizierung für den Arbeitsmarkt". Auch wenn davon auszugehen ist, daß diese Lösung in der Regel gegenüber dem Verbleib auf einem qualifizierten Arbeitsplatz im ursprünglichen Unternehmen nur als "zweitbeste" anzusehen ist, scheint sie uns doch von exemplarischer Bedeutung: Gerade weil alles darauf hindeutet, daß die nächsten Jahre durch einen erheblichen Strukturwandel gekennzeichnet sein werden, der sich nicht ausschließlich innerbetrieblich wird bewältigen lassen, ist in großem Umfang damit zu rechnen, daß Unternehmen Personal abbauen müssen. Werden die zur Entlassung Anstehenden vorher noch mit modernen arbeitsmarktrelevanten Qualifikationen ausgestattet, so bleibt zwar die unabdingbare Voraussetzung für ihre Wiederbeschäftigung die Schaffung neuer

Beschäftigungsmöglichkeiten. Deutlich verringert aber wird immerhin die Gefahr, daß die Qualifikationen der Freigesetzten den Anforderungen der verfügbaren bzw. neu entstehenden Arbeitsplätze nicht entsprechen.

Daraus folgt allerdings umgekehrt auch, daß öffentliche Qualifizierungspolitik nachdrücklich darauf achten muß, daß sie nicht zur Förderung betrieblich vielleicht funktionaler, beschäftigungspolitisch aber problematischer Maßnahmen (wie wir sie etwa in der "Wegqualifizierung" aus Mangelberufen vorgefunden haben) genutzt wird.

Mit der öffentlichen Förderung betrieblicher Qualifizierungsmaßnahmen lassen sich demnach zwar in beschränktem Umfang direkte Arbeitsplatzerhaltungs- und Beschäftigungsausweitungswirkungen erzielen, ihren entscheidenden Stellenwert erhält sie jedoch dadurch, daß sie als eine notwendige (wenn auch nicht hinreichende) Voraussetzung für eine erfolgreiche Politik zur Wiedererlangung von Vollbeschäftigung anzusehen ist.

## V. Mögliche Entlastungseffekte für die Arbeitskräfte

Der Schwerpunkt 1 des Sonderprogramms richtete sich natürlich in erster Linie auf arbeitsmarktpolitische Ziele und Effekte. Aber auch die Frage nach möglichen sozialpolitischen Wirkungen oder Wirkungspotentialen der Qualifizierungsförderung ist durchaus von Belang. Unter diesem Gesichtspunkt interessiert beispielsweise die Frage: Ermöglichen es die Qualifizierungsmaßnahmen im Sonderprogramm, die sonst typischen Belastungen und Probleme für die Arbeitskräfte während des Anpassungsprozesses zu vermindern oder auszuschalten? Wenn ja, könnte man in den Förderungsmaßnahmen auch einen Beitrag zur "Humanisierung" des Arbeitslebens sehen.

Darüber hinaus könnte sich eine Entlastung der Arbeitnehmer bei betrieblichen Anpassungsprozessen positiv auf die Entwicklung der betrieblichen Fluktuation, auf Fehlzeiten, auf Ausfälle durch Krankheit und schließlich auf die Produktivität auswirken - Effekte, die als wünschenswert anzusehen sind.

### 1. Belastungen und Schwierigkeiten

Die herkömmliche Praxis der Anpassung von Arbeitskräften an veränderte Arbeitsplätze bzw. -prozesse bringt für die Beteiligten häufig erhebliche Belastungen mit sich. Das zeigen neuere Untersuchungen zum Ablauf betrieblicher Umstellungen (vgl. etwa Altmann u.a. 1982).

Eine besondere Rolle spielt die Überwälzung von Anpassungsleistungen auf die beteiligten Arbeitskräfte. Das Verfahren besteht entweder darin, daß die zu qualifizierenden Arbeitnehmer erfahrenen Stammkräften zugeordnet werden, die diese dann anlernen müssen. Oder aber die Arbeitskräfte werden bei minimalem Unterweisungsaufwand durch die direkten Vorgesetzten sukzessive an mehreren Arbeitsplätzen eingesetzt, bis sie sich selbst die verlangte Qualifikation angeeignet haben. In der Regel - so kann man aufgrund zahlreicher früherer Untersuchungen sagen - ist die betriebliche Praxis der Anlernung bzw. Einarbeitung bislang dadurch ge-

kennzeichnet, daß die Qualifikationsanpassung eher unsystematisch, mit äußerst geringem Aufwand bzw. Einsatz von geschultem Unterweisungspersonal abläuft; dabei stehen die Anzulernenden meist unter starkem Druck, möglichst rasch an die Output- bzw. Leistungsstandards des "normalen" Produktionsablaufs heranzukommen.

Unter anderem treten dabei folgende Belastungen und Schwierigkeiten für die beteiligten Arbeitskräfte auf:

- Überforderung durch häufig wechselnde Produktionsbedingungen,
- verschärfter Leistungsdruck,
- negative Umgebungseinflüsse,
- psychischer und sozialer Druck.

Die zu Qualifizierenden fühlen sich häufig überfordert, wenn sie die nötigen Lernleistungen zu einem großen Teil eigenständig bzw. durch "Mitlaufen und Abgucken bei Kollegen" erbringen müssen. Diese Form der "Selbstanlernung" führt insbesondere dann zu einer Belastung, wenn die Bedingungen am neuen Arbeitsplatz durch häufig wechselnde Produktionsprozesse und -anforderungen gekennzeichnet sind, die dem Neuling die ständige Bereitschaft und Fähigkeit zur schnellen Umstellung und richtigen Reaktion noch während des Lernprozesses abfordern. Diese Situation ist typisch für die Einarbeitung von qualifizierten Angelernten und auch Facharbeitern. Deren Selbständigkeit, breitere Qualifikationsgrundlagen und Gewöhntsein an ständiges Dazulernen im Arbeitsprozeß nutzen die Betriebe, um einen Teil des notwendigen Qualifizierungsaufwands auf die Arbeitskräfte selbst abzuwälzen. Bei geringer qualifizierten Angelernten mit qualifikatorisch anspruchsloseren Tätigkeiten dürften demgegenüber die häufigsten Belastungen aus einem verschärften Leistungsdruck entstehen, wenn sie während der Einarbeitungsphase im laufenden Arbeitsprozeß eingesetzt werden. Dabei sind sie widersprüchlichen Anforderungen ausgesetzt: einerseits dem Zwang zu möglichst rascher Steigerung des Arbeitstempos bzw. der individuellen Leistungsabgabe, um die betrieblichen Leistungsnormen zu erfüllen (und möglichst schnell "auf den Lohn" zu kommen), andererseits dem Zwang, die Qualitätsanforderungen einzuhalten.

Ein weiteres Problem ist oft eine erhebliche Störung durch negative Umgebungseinflüsse (Lärm usw.), wenn die Anlernlinge ihre Qualifizierung am Arbeitsplatz im laufenden Arbeitsprozeß absolvieren und in dem notwendigen Lern- und Gewöhnungsprozeß durch Außeneinflüsse stark verunsichert oder abgelenkt werden.

Nicht zuletzt spielen für die Neuzuqualifizierenden psychische Belastungen eine Rolle: Versagensängste, Angst vor Unfällen, Unsicherheit wegen laufender, nicht kalkulierbarer Veränderungen im neuen, unvertrauten Produktionsablauf; zusätzlich,bei Arbeit im Gruppenlohn,ein sozialer Druck zur möglichst raschen Erreichung der Gruppennorm.

Für die nicht unmittelbar beteiligten Arbeitskräfte - erfahrene Kollegen im neuen Arbeitsbereich bzw. die zuständige Arbeitsgruppe und auch die direkten Vorgesetzten - bedeutet der Anpassungs- bzw. Einarbeitungsprozeß häufig eine Zeit der Doppelbeanspruchung. Oft müssen sie die Betreuung bzw. Unterweisung des Einzuarbeitenden zusätzlich zu bzw. neben den laufenden Arbeitsaufgaben leisten. Nicht selten sind sie auch überfordert dadurch, daß sie selbst nicht genügend und systematisch auf die Funktion des Unterweisens vorbereitet sind.

Die mit der üblichen "naturwüchsigen" Anlernungs- und Einarbeitungspraxis verbundenen Belastungen für die Arbeitskräfte werden von den Betrieben oft über längere Zeit gar nicht wahrgenommen, solange die individuellen und informellen Bewältigungsformen des Anpassungsprozesses noch "gelingen". Aufmerksamkeit (und potentielle Veränderungsbereitschaft beim Betrieb) entsteht häufig erst dann, wenn es dabei zu Problemen für den Produktionsablauf kommt.

So wurde auch aus mehreren Fallstudienbetrieben bestätigt, daß naturwüchsige Formen von Anlernung bzw. Einarbeitung bislang eine typische Praxis der Qualifikationsanpassung an neue Arbeitsplätze gewesen seien. Gleichzeitig wurde aber auch gesagt, daß es in den letzten Jahren während solcher Anpassungsprozesse verstärkt zu Problemen wie deutlich erhöhter Fluktuation, einem oft sprunghaften Ansteigen des Krankenstands und vermehrter Unfallhäufigkeit kam.

Für unsere Untersuchung stellte sich nun die Frage, ob sich bei der Durchführung von betrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen des Sonderprogramms positive Effekte in Form verminderter Belastungen für die Arbeitskräfte feststellen ließen.

Die oben skizzierten Anpassungsprobleme beziehen sich insbesondere auf die Praxis der Anlernung, der Einarbeitung, der im Programm am ehesten die "Sonstigen Qualifizierungsmaßnahmen" entsprechen. Es sollen aber auch Maßnahmen der Fortbildung und Umschulung mitbetrachtet werden, da auch bei diesen Qualifizierungsformen Belastungen für die beteiligten Arbeitskräfte entstehen können, z.B. das Problem der Bewältigung des Lernpensums neben dem regulären Arbeitspensum und die damit verbundene Überforderung.

Insgesamt beweisen die Ergebnisse aus den Fallstudienbetrieben, daß Belastungen für die Arbeitskräfte bei der Qualifikationsanpassung auch im Rahmen der programmgeförderten Maßnahmen eher der Regelfall waren. In der Minderheit bleiben solche Fälle, in denen es gelang, Anpassungsbelastungen für die Arbeitskräfte zu reduzieren oder zu vermeiden. Diese Beispiele demonstrieren Wirkungspotentiale, die dann zum Tragen kommen können, wenn Bedingungen der Maßnahmedurchführung und betriebliche Rahmenbedingungen in spezifischer Weise gestaltet und aufeinander abgestimmt werden.

## 2. Spielräume für eine Humanisierung der Qualifizierungsformen

In den Maßnahmebetrieben stellte sich heraus, daß unter bestimmten Bedingungen Spielräume für Entlastung geschaffen werden können. Auf einige wollen wir im folgenden eingehen.

(1) Eine wichtige Rolle spielt die Abkoppelung der Anpassungsmaßnahme vom laufenden Produktions- bzw. Leistungsvollzug; es zeigte sich häufiger, daß bei Maßnahmen der "Sonstigen Qualifizierung" z.T. hohe Belastungen für die beteiligten Arbeitskräfte auftraten, wenn die Anpassungsqualifizierung im laufenden Arbeitsprozeß und nicht gesondert ablief.

Die Abschirmung vom unmittelbaren Arbeitsprozeß wird um so notwendiger, je mehr die Gefahr besteht, daß bei der Anlernung "vor Ort" ein Druck auf möglichst raschen Volleinsatz bzw. volle Leistung ausgeübt wird. Dies geht auf Kosten einer systematischen Durchführung des Qualifizierungsverfahrens. Insbesondere bei der Einweisung in Tätigkeiten, die hohe Konzentration (und besonders großen Spielraum für Gewöhnung an den neuen Platz) verlangen, werden die Arbeitskräfte bei der Anlernung vor Ort oft derart überfordert, daß es zu Krankheit, Unfällen und starkem Anstieg der Fluktuation kommt.

Ein Beispiel ist die Qualifizierung zum Kranfahrer im Walzwerk eines großen Unternehmens. Bislang üblich war eine Anlernung vor Ort, wobei die Anzulernenden stufenweise den Einsatz an Kränen einfachster bis höchster Schwierigkeitsgrade durchliefen. Eine solche Anlernkette beginnt mit einfachen Transportkränen, die nächste Schwierigkeitsstufe ist ein Drehstromkran, dann ein Walzenkran usw. In insgesamt sechs Schwierigkeitsstufen steigern sich die Anforderungen bis zum Tiefofenkran im Walzwerk, mit dem die Beschikkung der Öfen mit Stahlblöcken und der anschließende Transport zur Weiterverarbeitung vorgenommen werden. Die Einweisung übernehmen dabei erfahrene Kranfahrer. Während dieser Zeit wird entweder mit Doppelbesetzung oder mit Kontrollen vom Boden aus gefahren. In Drucksituationen wie beim Auftreten von Personalengpässen bzw. erhöhten Produktionsanforderungen wurde allerdings auch versucht, Stationen dieser Anlernkette zu überspringen und die Arbeitskräfte direkt mit schwierigeren Aufgaben zu betrauen.

So wurde ein besonders fähiger und vorerfahrener Mann statt erst nach der üblichen zehnwöchigen Anlernfrist schon nach fünf Wochen selbständig am schwierigen Tiefofenkran eingesetzt. Die Überforderung führte dazu, daß er nach einiger Zeit so krank wurde, daß er den Betrieb verlassen mußte. In diesem Bereich kam es in den letzten Jahren zu einem kontinuierlichen Anstieg der Unfälle und zu zunehmender Fluktuation; Erscheinungen, die auf Probleme und Defizite dieser traditionellen Anlernung vor Ort verwiesen. Dies dürfte mit den Anstoß dazu gegeben haben, daß der Betrieb im Sonderprogramm eine verbesserte Anlernpraxis erprobte. Die insgesamt verlängerte Qualifizierungsmaßnahme enthielt dann eine besonderte Schulungsphase mit theoretischer Unterweisung und Übungsperioden an einem Lehrkran, wodurch die Möglichkeit eines etwas entlasteten, zumindest teilweise abgeschirmten Anlernens gegeben war.

Wie das Beispiel eines anderen Betriebs zeigt, kann solch eine "besonderte" Durchführung einer Anlernmaßnahme für die Arbeitskräfte eine erhebliche Entlastung bedeuten, weil sie in einer Art

"Schonraum" unter vermindertem Druck die neue Tätigkeit einüben können, wobei das Arbeitstempo erst nach und nach als Leistungskriterium eingeführt wird.

Ein Großbetrieb stellte einen Großteil seines Produktionsprogramms von mechanischen auf überwiegend elektronisch arbeitende Geräte um, wobei die alte Fertigung allmählich auslief und die neue sukzessive hochgefahren wurde. Für die Anlernung eines größeren Teils der für die neue Fertigung vorgesehenen Belegschaft wurde - erstmals in diesem Unternehmen - ein mehrwöchiger Vollzeitkurs in eigens dafür geschaffenen Schulungsräumen durchgeführt. Es wurden auch eigene Lehrgangsunterlagen erstellt.

Die Teilnehmer - es handelte sich durchweg um relativ niedrig qualifizierte Anglernte, vor allem Frauen und Ausländer - erhielten theoretischen Unterricht zur Vermittlung von Elementarkenntnissen der Elektrotechnik und Elektronik. Andererseits wurden in dem Schulungsraum praktische Übungen wie Montage elektronischer Bauteile, Fehlersuche im Stromfluß, Prüfung von Lötstellen usw. durchgeführt. Jeder hatte dort einen entsprechend eingerichteten Übungsplatz. Dabei wurde nicht für die Produktion gearbeitet, sondern nur zur Übung. Bei den vermittelten Kenntnissen und Fertigkeiten handelte es sich zum größeren Teil um nicht betriebsspezifische, allgemein anwendbare Grundqualifikationen. Erst nach Absolvierung der Maßnahme wurden die Teilnehmer an relativ anspruchsvollen Arbeitsplätzen in der neuen Fertigung eingesetzt.

Eine vollständige, gegebenenfalls auch eine teilweise Herausnahme aus der Produktion,zumindest aber eine Herabsetzung der Leistungsnormen während der Dauer der Maßnahme können den Teilnehmern im Vergleich zur "arbeitsbegleitenden" Form der Maßnahmedurchführung deutliche Entlastungsspielräume verschaffen.

Im folgenden werden Qualifizierungsmaßnahmen aus zwei Großbetrieben der Grundstoffindustrie vorgestellt, die bei gleicher Zielsetzung (Umschulung zum Facharbeiter) und ähnlicher Zusammensetzung der Teilnehmer (Angelernte mit langjähriger Betriebszugehörigkeit) unterschiedliche Wege der Organisation und der konkreten Ausgestaltung des Qualifizierungsprozesses genutzt haben.

Der eine Betrieb hatte seine Maßnahme als Vollzeitqualifizierung organisiert: d.h. die Teilnehmer waren für die gesamte Laufzeit von 18 Monaten ins Ausbildungswesen überstellt. In relativ starker Anlehnung - inhaltlich und prozedural - an die von der Jugendlichenausbildung vorgegebene Ausbildungsordnung wurden theoretische und praktische Qualifikationen vermittelt. Die Ausbildung fand im wesentlichen von Montag bis Freitag während der Tagschicht statt.

Der andere Betrieb führte seine Qualifizierungsmaßnahmen arbeitsbegleitend durch: d.h. die Betroffenen gingen im Prinzip ihrer normalen Tätigkeit nach und nahmen darüber hinaus während der 24-monatigen Laufzeit an bestimmten Ausbildungsveranstaltungen teil. Diese fanden an zwei bis drei Nachmittagen pro Woche jeweils vier Stunden lang statt und konzentrierten sich auf Theorievermittlung. Praxisteile wurden individuell, bei jeweils gerade möglicher Abkömmlichkeit vom normalen Arbeitsplatz, in der Lehrwerkstatt absolviert. Trafen Kurs und Schicht zusammen, wurde Arbeitsbefreiung gewährt; die außerhalb des regulären Schichtrhythmus anfallenden Ausbildungszeiten wurden als Überstunden vergütet.

Obgleich die Teilnehmer in beiden Fällen die Qualifizierungsmaßnahme als strapaziös und arbeitsintensiv ansahen, waren doch die Belastungen bei der arbeitsbegleitenden Variante noch erheblich höher: teils durch die geringere Möglichkeit, die Probleme wenigstens teilweise abzufangen, welche sich für die unmittelbar Betroffenen aus jeglicher Umschulung im Erwachsenenalter ergeben; teils durch spezifische Umstände, wie sie nur bei einer parallel zur normalen Beschäftigung durchgeführten Maßnahme auftreten.

So wurde in dem untersuchten Fall der arbeitsbegleitenden Maßnahme der Unterricht zu fixen Zeiten an zwei oder drei Nachmittagen in der Woche abgehalten. Das führte für die überwiegend in Wechselschicht befindlichen Kursteilnehmer an diesen Tagen zu einer erheblichen Ausdehnung der Anwesenheit im Betrieb, wenn sie gerade Früh- oder Nachtschicht hatten. Bei Spezialarbeitskräften kam es hingegen immer wieder vor, daß sie, fielen Unterricht und reguläre Arbeitszeit zusammen, vom Betrieb als unabkömmlich gemeldet wurden. Den entgangenen Unterrichtsstoff mußten sie sich dann irgendwie nachträglich aneignen. Da die reinen Ausbildungszeiten insgesamt geringer waren als bei der zum Vergleich herangezogenen Vollzeitqualifizierung, im wesentlichen jedoch dieselben Prüfunganforderungen bestehen, erhöhte sich der Druck, zusätzliche Freizeit zur Bewältigung des Lernstoffs zu opfern oder das Risiko einzugehen, das Ausbildungsziel nicht zu erreichen.

Zudem ist der Spielraum bei Vollzeitmaßnahmen doch entschieden größer, spezifischen Anforderungen von Erwachsenenqualifizierung gerecht zu werden. Längere Ausbildungszeiten sind Voraussetzung dafür, auf die reichlich vorhandene Praxis in didaktisch sinnvoller Weise eingehen zu können, den unterschiedlichen Erfahrungshintergrund bei den Teilnehmern weniger als Hemmnis betrachten zu müssen, sondern vielmehr produktiv in das Ausbildungskonzept einbauen zu können. Sämtliche Ansätze zu kompensatorischer Qualifizierung,

welche auf unterschiedliche Ausgangsvoraussetzungen bei den Maßnahmeteilnehmern Rücksicht zu nehmen versuchen, bedürfen eines zeitlichen Aufwands und personellen Einsatzes, für den in der Regel bei Vollzeitqualifizierung mehr Raum vorhanden ist. Schließlich darf nicht die stützende Funktion eines sich zur selbstbewußten sozialen Gruppe entwickelnden Lehrgangs unterschätzt werden. Sie war bei den arbeitsbegleitenden Maßnahmen nur in schwachen Ansätzen, bei den Vollzeitmaßnahmen jedoch sehr ausgeprägt zu beobachten.

(2) Als weitere wichtige Bedingung erweist sich die veranschlagte Dauer der Qualifizierungsmaßnahme. Häufig wird der notwendige Zeitraum zur Bewältigung der Anpassungserfordernisse starr an den leistungsstarken Arbeitskräften orientiert. Damit wird weder ausreichend der unterschiedlichen Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte Rechnung getragen, noch der Tatsache, daß bis zur vollen Einsetzbarkeit am neuen Arbeitsplatz eine Phase der Eingewöhnung vorgeschaltet sein muß. In der Regel ist ja die "reine" Qualifizierungszeit kürzer als der gesamte Anlern- oder Einarbeitungsprozeß. Werden als Maßstab für die Maßnahmedauer die bloßen Qualifizierungszeiten veranschlagt, wird entsprechend der Spielraum für eine ausreichende und individuell angepaßte Arbeitsroutinisierung eingeengt. Das wird dann häufig auf die Qualifizierungsteilnehmer in Form von erhöhtem Lern- und Leistungsdruck überwälzt.

Belastungen entstehen daraus, daß die Maßnahmeteilnehmer während der Lernphase und erst recht in der Gewöhnungsphase einem ständigen Druck ausgesetzt sind, möglichst rasch die betrieblichen Leistungsnormen zu erreichen. Zugleich ist der notwendige zeitliche Spielraum oft zu knapp, um die geeigneten Arbeitsmethoden zu erproben und sich anzueignen. Die besonders leistungsstarken oder vorqualifizierten Arbeitskräfte mögen dies bewältigen; weit schwieriger wird das Durchhalten und erfolgreiche Abschließen der Maßnahme für solche Arbeitskräfte, die die erforderliche Habitualisierung in der gesetzten knappen Zeitspanne nicht ohne weiteres erreichen können.

In einer Maschinenbaufirma wurden im Rahmen des Programms Schweißlehrgänge für Teilnehmer mit unterschiedlicher Vorqualifizierung (Gelernte und Angelernte), Erfahrung und Lernleistung durchgeführt. Der zuständige Ausbildungsleiter beklagte vor allem die knappe und starre Festsetzung der Kursdauer. Dadurch gäbe es kaum mehr Toleranzen für längere Einübungszeiten bei den Leuten, die nicht so schnell mitkämen.

Häufig wird das Problem durch eine Vorselektion der Teilnehmer "gelöst", indem der Betrieb nur die Leistungsstärksten und Fähigsten für die Qualifizierungsmaßnahme bestimmt. Arbeitskräfte mit geringerem Aufnahme- und Anpassungsvermögen (wie z.B. ältere Arbeitskräfte) werden schon vorher ausgesiebt, oder sie brechen die Maßnahme ab, wenn sie sich den Belastungen im Qualifizierungsprozeß bzw. den Anforderungen rascher Erreichung der Leistungsnorm nicht gewachsen fühlen.

Demgegenüber zeigt das Beispiel eines Betriebs, daß mit einer zeitlich breit ausgelegten Anlernmaßnahme Chancen bestehen, auch solche Arbeitskräfte zum Lernerfolg und zur Integration in den Arbeitsprozeß zu führen, die sonst unter dem Zwang zu schnellem Erreichen der "Normalleistung" versagen und dann durch Wegbleiben von der Arbeit, Betriebswechsel und abermalige Fehlschläge immer mehr zu sog. "Problemfällen" werden und schließlich zu einer dauerhaften Beschäftigung bzw. Arbeitsleistung nicht mehr in der Lage sind.

Ein kleiner Betrieb der Bekleidungsbranche, in dem fast ausschließlich angelernte Frauen ohne berufliche Vorqualifizierung arbeiteten, hatte schon seit längerem Probleme mit einer sehr hohen Fluktuation. Viele der Neueingestellten gingen schon nach kurzer Zeit wieder fort oder blieben der Arbeit ohne Angabe von Gründen fern. Viele waren nicht in der Lage, nach der üblichen Anlernzeit beim Nähen von Einzelteilen auf das normale Leistungssoll zu kommen. Die geplante Erweiterung des Betriebs scheiterte bislang nicht zuletzt am Fehlen eines stabilen Personalstamms. Mit dem Sonderprogramm bot sich die Chance für die Durchführung einer Anlernung, die zwar vom Inhalt her traditionell war (Einarbeitung zum Nähen oder Umfassen (Ketteln) von Einzelteilen auf der Maschine), die aber bis auf ein Jahr ausgedehnt wurde. Damit gelang es, diejenigen Frauen, die Schwierigkeiten bei der dauerhaften Gewöhnung an den Arbeitsvollzug hatten, intensiver einzuarbeiten und ihnen die je nach individueller Anpassungsfähigkeit notwendigen Zeiträume für Routinisierung bis zur vollen Produktivität zu gewähren. Auf diese Weise wurde auch das Ziel der Fluktuationsverminderung erreicht, denn von den neuangelernten Frauen hat bislang keine den Betrieb wieder verlassen.

Bei Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen, die mit einer Prüfung abschließen, äußert sich die Belastung durch eine knappe Maßnahmedauer häufig darin, daß die Teilnehmer in einer ständigen Versagens- und Prüfungsangst stehen. Oft müssen sie ihre gesamte Freizeit für das Durcharbeiten des nichtbewältigten Stoffes verwenden. Die Folgen reichen bis zur Weigerung, an der Maßnahme (weiter) teilzunehmen. Belastungen und psychischer Druck sind um so stärker, je mehr die Arbeitskräfte - sei es aufgrund der bisherigen überwiegend praktischen Vorqualifizierung oder Tätigkeitsausübung, sei es aus Altersgründen - längeren "schulischen" Lernprozessen entwöhnt sind.

Ein großer Maschinenbaubetrieb hatte einen Fortbildungskurs für Elektriker zu Elektronikfachleuten mit regulärem Prüfungsabschluß vor der örtlichen IHK vorgesehen. Die beantragte Dauer von eineinhalb Jahren wurde vom Arbeitsamt auf ein Jahr gekürzt. Daraufhin weigerten sich die Teilnehmer, eine externe Prüfung abzulegen. Sie befürchteten, bei der knappen Schulungszeit den Prüfungsanforderungen nicht gewachsen zu sein. Der Kurs wurde zwar durchgeführt, jedoch ohne anerkannte externe Prüfung, sondern lediglich mit einem innerbetrieblichen Zertifikat abgeschlossen.

(3) Eine weitere Bedingung für Entlastungsspielräume im Qualifizierungsprozeß besteht in der Anmeldung und Durchsetzung von Ansprüchen an den qualifizierenden Betrieb durch die Arbeitskräfte selbst. Dabei kann die Tatsache, daß die Maßnahmen öffentlich gefördert bzw. finanziert sind, den Arbeitskräften helfen, eine Qualifizierung ohne Belastungsdruck zu fordern.

Nicht selten versuchen die Betriebe nicht nur, ihren Arbeitskräften schon die Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme als betriebliche Sonderleistung darzustellen, aus der die Arbeitskräfte jedoch keine Ansprüche ableiten können; sie sind außerdem bemüht, möglichst viel an Qualifizierungsaufwand als Eigenleistung der Arbeitskräfte zu definieren. Andererseits fühlen die betroffenen Arbeitskräfte sich selbst um so eher verpflichtet, eine Verschärfung ihrer Arbeitslast im Anpassungsprozeß auf sich zu nehmen, je mehr ihnen die Gewährung einer Qualifizierungsmaßnahme als betriebliche Sondergratifikation erscheint.

Dagegen machten in einigen Betrieben die Beschäftigten, denen bekannt war, daß sie an einer öffentlich geförderten Maßnahme teilnahmen, unter Verweis auf diesen Tatbestand ihre Ansprüche auf möglichst weitgehende betriebliche Hilfestellung bei der Qualifizierung geltend.

In einer Druckerei wurde über das Sonderprogramm ein Teil des Personals für die Arbeit mit modernen fototechnischen Satz- und Druckverfahren geschult. Dabei verwiesen die Arbeitskräfte darauf, daß ihre Qualifizierung eine öffentlich finanzierte Maßnahme sei, die den Betrieb sowohl finanziell entlaste, als auch dazu verpflichte, Zeit und Personal für die Schulung bereitzustellen.

Auch in einem anderen Fallstudienbetrieb, ebenfalls einer Druckerei, wurde die Umstellung auf Fotosatz bzw. auf elektronische, computergesteuerte Satzherstellung vollzogen. Hier setzten Belegschaft und Betriebsrat durch, daß im Rahmen des Sonderprogramms ein Experte einer Trainee-Firma für Erwachsenenqualifizierung engagiert wurde, der in einem fünfwöchigen Kurs die Schulung der Leute an den neuen Datensichtgeräten vornahm. Dabei wurde hervorgehoben, daß hierbei die Teilnehmer weniger auf schnelle Beherrschung der Technik geschult würden (wie bei der Einweisung durch die Herstellerfirmen), sondern auf Gründlichkeit und Sicherheit im Umgang mit dem neuen System.

(4) Belastungen während des Anpassungsprozesses treffen nicht nur diejenigen, die qualifiziert werden, sondern auch die Arbeitskräfte, die Unterweisungsfunktionen übernehmen. Häufig sind damit die direkten Vorgesetzten (Meister, Vorarbeiter) betraut, nicht selten aber auch erfahrene Kollegen am neuen Arbeitsort. Für diese Arbeitskräfte mit Schulungsfunktionen müßten Entlastungsspielräume während des Qualifizierungsprozesses bzw. Voraussetzungen für eine angemessene Vorbereitung auf die Unterweisungsaufgabe geschaffen werden.

Eine doppelte Belastung entsteht dann, wenn die Verantwortlichen die Unterweisung zusätzlich zur Bewältigung ihres laufenden Arbeitspensums erledigen müssen.

Im Kranführerbereich eines Unternehmens der Schwerindustrie bestand die herkömmliche Anlernung für diese Tätigkeit darin, daß während der Anlernzeit mit Doppelbesetzung - der Anzulernende und ein erfahrener Kranführer - gefahren wurde. Die Einweisungsaufgaben zugleich mit der Ausführung einer solchen anspruchsvollen und u.U. nicht ungefährlichen Tätigkeit belasteten auch das Stammpersonal. Krankheiten und Unfälle mehrten sich. Im Rahmen des Sonderprogramms wurde zur intensiveren Schulung, aber auch zur Entlastung der bisher anlernenden Arbeitskräfte erstmals ein erfahrener Kranführer ganz für die Einarbeitung freigestellt.

Eine Verminderung solcher Belastungen für das Unterweisungspersonal bei der Schulung am Arbeitsplatz erfordert notwendigerweise mehr Spielraum: beispielsweise durch Freistellung oder durch vorheriges Einkalkulieren von zusätzlichen Unterweisungszeiten bei der Festlegung der Besetzungsstärke für den Bereich, in dem der Anpassungsprozeß läuft.

Ein weiteres Moment, das zu einer Überforderung führen kann, besteht in einer mangelnden systematischen Vorbereitung derjenigen, die Anleitungsfunktionen übernehmen sollen. Nicht selten wird in den Betrieben beklagt, daß es bei der Durchführung einer Anpassungsqualifizierung an der nötigen "Schulung des Schulungspersonals" fehle.

Typisch dürfte der Fall eines kleineren Betriebs der Elektrobranche sein, der mehrere "Sonstige Qualifizierungsmaßnahmen" durchführte. Engpässe gab es nicht nur bei Fachkräften in der Produktion, sondern auch beim erforderlichen Ausbildungspersonal, nach Auskunft des Betriebs vor allem aus Kostengründen. Daran waren nicht nur frühere anspruchsvollere Qualifizierungspläne gescheitert. Es bedeutete auch, daß die in dieser Branche notwendigen Weiter- oder Anpassungsqualifizierungen in der Regel von Vorgesetzten durchgeführt wurden, die selbst nicht intensiv auf diese Funktion vorbereitet waren. Die Förderung im Rahmen des Sonderprogramms wurde hier auch dazu genutzt, dem für die praktische Schulung verantwortlichen Abteilungsleiter eine spezielle Vorbereitungsphase für diese Aufgabe zu ermöglichen.

Hervorzuheben ist das Beispiel eines großen Unternehmens der Stahlindustrie. Mit einem Konzept der planvollen Systematisierung und Organisierung von Anlernprozessen wurde eine Abkehr vollzogen von der sonst üblichen "naturwüchsigen" Anlernpolitik, bei der die mit der Einarbeitung beauftragten Vorgesetzten oder erfahrenen Arbeitskollegen mehr oder minder unvorbereitet für ihre Aufgabe

gelassen werden. Demgegenüber verband dieser Betrieb die Neuorganisation der Anlernqualifizierung zugleich mit einer vorbereitenden Schulung für das Unterweisungspersonal.

Teilnehmer an dem mehrtägigen Lehrgang waren Vorarbeiter, Meister und erste Bedienungskräfte. Sie lernten systematische Unterweisungsplanung, die ihre spätere Einweisertätigkeit erleichtern und verbessern sollte. In diesem Lehrgang wurden u.a. Grundlagen wie Methodik der Anlernung, das Einüben von Lehrplänen und Arbeitszergliederungen, sowie die Erstellung von Einarbeitungsplänen vermittelt. Der Lehrgang für Unterweiser bewährte sich nach Aussagen der Ausbildungsabteilung so gut, daß er als unerläßlicher Bestandteil der Anlernpolitik beibehalten bzw. noch ausgedehnt werden sollte.

Die eben geschilderten "maßnahmebezogenen" - also in der Durchführung des Qualifizierungsprozesses liegenden - Entlastungspotentiale können jedoch nur wirksam werden, wenn sie nicht durch restriktive betriebliche Rahmenbedingungen des Arbeitseinsatzes eingeschränkt oder zunichte gemacht werden. Solche restriktiven Rahmenbedingungen bestehen vor allem in Situationen erhöhten Leistungsdrucks und bei einer Unterbesetzung mit Personal in den betreffenden Bereichen.

Werden für die Dauer des Qualifizierungsprozesses weder die Leistungsnormen nach unten, noch die Besetzungsstärke nach oben angepaßt, so werden von vornherein die Spielräume eingeengt, die durch belastungsvermindernde Bedingungen bei der Anpassungsmaßnahme geöffnet werden könnten. Es wird dann fraglich, ob die angesprochenen maßnahmebezogenen Entlastungspotentiale überhaupt zur Wirkung kommen können bzw. ob es nicht bestenfalls zu einer Umverteilung von Belastung kommt: Entlastung für die Qualifizierungsteilnehmer auf Kosten nichtbeteiligter Kollegen.

An einem der Programmbetriebe läßt sich exemplarisch nachvollziehen, daß unter diesen Bedingungen ein circulus vitiosus der Belastungsverschärfung in Gang gesetzt werden kann.

Dort wurde schon seit längerem in mehreren Betriebsbereichen, die von Programmaßnahmen erfaßt waren, mit Personalunterdeckung bzw. mit äußerst knapper Personalbesetzung gearbeitet. Unter diesen Bedingungen war die Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen ge-

radezu zwangsläufig mit erhöhtem Belastungsdruck bzw. mit Belastungsverschiebungen verbunden:bei Anlernung im Arbeitsprozeß für die Einzuarbeitenden, die unter ständigem Druck auf möglichst rasche Anpassung für den Volleinsatz standen; bei besonderten Qualifizierungsmaßnahmen für die Restbelegschaft, für die die Freistellung der Qualifizierungsteilnehmer erhöhte Arbeitsanforderung bedeutete, da die laufende Produktion ohne sie bewältigt werden mußte. Nicht zuletzt war das Schulungspersonal betroffen, das seine Funktion neben der Erledigung der normalen Produktionsarbeiten erfüllen mußte. Diese zusätzliche Arbeitskräftebelastung schlug sich in vermehrten Ausfällen, Anstieg von Krankheiten oder Unfällen nieder.Das führte wiederum dazu, daß die bisherigen Personalengpässe noch weiter verschärft wurden.

Aufgrund solcher Erfahrungen plädierte die verantwortliche Ausbildungsabteilung deutlich für eine Abkoppelung der Qualifizierungsmaßnahmen vom "Normallauf" der Produktion. Damit sollten einerseits die Verantwortlichen für den Arbeitseinsatz veranlaßt werden, den voraussichtlichen Entzug von Arbeitskräften während des Anpassungsprozesses von vornherein als Datum für eine Kalkulation der personellen Besetzungszahlen einzuplanen. Zum anderen sollte so verhindert werden, daß unter dem Druck der laufenden Produktionsanforderungen die Maßnahmen - selbst bei noch so systematischer Anlage - mit ihren Wirkungen "im Sand verliefen".

Werden die Rahmenbedingungen der Produktion gezielt auf die Erfordernisse des Anpassungsprozesses abgestellt, so können Belastungen für die Arbeitskräfte von vornherein vermieden werden. Dies wird beispielsweise möglich, wenn der Betrieb eine Umstellung mit der erforderlichen Qualifikationsanpassung als einen schrittweisen Prozeß steuert, in den Vorlauf- oder Erprobungsphasen eingeplant werden, die nicht den Output- und Leistungsnormen des "Normallaufs" unterliegen.

In einem kleinen Metallverarbeitungsbetrieb, der Zulieferteile für das Baugewerbe produzierte, wurden die Bedingungen des Produktions- bzw. Umstellungsablaufs unter Berücksichtigung der Erfordernisse eines möglichst belastungsfreien Qualifizierungsprozesses gestaltet. Ziel war die Umstellung auf Großserienproduktion neuartiger Kunststoffkonstruktionen. Der Übergang auf die Fertigung bzw. Montage der Teile am Band wurde dabei bewußt als schrittweise Expansion gesteuert. Für die künftige Serienproduktion im neuen Verfahren wurden zunächst Arbeitskräfte im Rahmen einer einjährigen Einarbeitungsmaßnahme ("Sonstige Qualifizierung") qualifiziert. Dabei wurde auf die Bedingungen eines "abgeschirmten" Anlernprozesses abgestellt, indem man während dieser Zeit eine Art Probelauf unter Ausnahmebedingungen praktizierte. Die Simulation des neuen Produktionsverfahrens mit geringerer Kapazität ermöglichte für die Einzuarbeitenden eine Qualifikationsanpassung, die zeitlich und vom Druck des Normallaufs entlastet erfolgte. In die Qualifizierung wurden auch erst kürzlich

eingestellte Lehrabbrecher hineingenommen, die eine Anlernung unter Normallaufbedingungen kaum erfolgreich absolviert hätten. Auf diese Weise konnten sie schrittweise mit den neuen Anforderungen vertraut gemacht werden.

Erst nach dieser Anlaufphase war die Einstellung weiteren Personals für die Serienproduktion vorgesehen. Dann sollten die bereits qualifizierten Arbeitskräfte - sozusagen als Personalstamm bei der Einführung der Fließfertigung - selbst die Einarbeitung der neuen Leute übernehmen. Die Programmaßnahme half zugleich auch dabei, die Stammarbeitskräfte systematisch auf ihre späteren Unterweisungsfunktionen vorzubereiten.

## 3. Zusammenfassung

Zusammenfassend läßt sich festhalten: Bei der herkömmlichen betrieblichen Praxis sind Anpassungsprozesse häufig mit erheblichen Belastungen für die Arbeitskräfte verbunden, weil Lern- und Einarbeitungsprozesse unter ständigem Druck auf schnelles Erreichen der Volleistung,bei nervlicher und körperlicher Überforderung durchgestanden werden müssen. Die Folgen sind Erscheinungen wie höhere Fluktuation oder vermehrte Unfall- und Krankheitszahlen.

Entlastungsspielräume entstehen dagegen, wie die Untersuchungen zeigen, wenn die Maßnahmen stärker aus der Produktion ausgegliedert werden und damit eine Abschirmung vom Druck des "normalen" Arbeitsablaufs möglich wird. Entlastung kann ferner durch eine Festlegung der Maßnahmedauer erzielt werden, die es auch weniger leistungsstarken und anpassungsfähigen Arbeitskräften erlaubt, sich neben den unmittelbaren Fertigkeiten und Kenntnissen auch die erforderliche Routine anzueignen, ehe sie wieder voll den Anforderungen der Produktion ausgesetzt werden. Dazu gehört außerdem die gezielte Unterstützung derjenigen Arbeitskräfte, die selbst Unterweisungsfunktionen übernehmen.

Andererseits erweisen sich selbst eingeplante Entlastungsspielräume sofort als wirkungslos, wenn die Qualifizierung in einem Betrieb oder Bereich stattfinden soll, in dem gleichzeitig eine personelle Unterdeckung besteht. Die besten Qualifizierungspläne helfen nicht, wenn die erforderlichen Zeiten nur um den Preis der

Vernachlässigung anderer Aufgaben oder einer Intensivierung der Arbeit der übrigen Belegschaft aufgebracht werden können.

Einzelne Beispiele haben gezeigt, daß sich eine belastungsarme Durchführung von Anpassungsmaßnahmen über Qualifizierung betriebswirtschaftlich "auszahlen" kann. Meist allerdings erst auf mittlere oder längere Sicht: durch höhere Produktivität und das Vermeiden unerwünschter Folgewirkungen. Solche Beispiele aus dem Programm können dazu beitragen, weitere Betriebe zu dieser Erkenntnis zu führen.

Diese Form der Qualifikationsanpassung kann auch im Sinne weiterer arbeitsmarktpolitischer Zielsetzung wirken: Sie kann dazu beitragen, das Heraussieben weniger leistungsstarker oder lernerfahrener Arbeitskräfte bei der Auswahl für Qualifizierung abzubauen, umgekehrt kann sie durch eine gezielte Gestaltung der Maßnahme auch Arbeitskräfte in ein festes Beschäftigungsverhältnis führen, die bislang anderswo als "Problemfälle" gescheitert sind. Nicht zuletzt dadurch wird ein Beitrag zur Eindämmung arbeitsmarktpolitisch nicht erwünschter Fluktuation geleistet.

## VI. Mitnahme und Fehlverwendung der Mittel

### 1. Definitionen und die Frage der Operationalisierung

Wie alle großdimensionierten finanzwirksamen Maßnahmen stand das Sonderprogramm seit seinem Bekanntwerden im Mittelpunkt heftiger politischer Diskussionen mit teilweise erheblicher Öffentlichkeitswirkung. Besonders in den Vordergrund gerückt wurde dabei die Frage nach Mißbrauch und Mitnahmeeffekten. Bereits bei der Auflegung der Begleitforschung spielten diese Gesichtspunkte eine Rolle und es gab Vorstellungen, daß ein wichtiges Ergebnis der Begleitforschung in der "Aufdeckung" von Mißbräuchen oder Mitnahmen bestehen müsse.

Alle an der Begleitforschung Beteiligten haben damals darauf verwiesen, daß eine derartige "inquisitorische" Behandlung der Problematik im Rahmen wissenschaftlicher Begleitforschung nicht zu zuverlässigen Ergebnissen führen kann und darüber hinaus die Gefahr mit sich bringt, die Durchführbarkeit der Begleitforschung u.U. in Frage zu stellen, mindestens aber die Qualität der Ergebnisse insgesamt zu beeinträchtigen. Dies gilt für Breitenerhebungen ebenso wie für die vom ISF angewandte Fallstudienmethode.

Es liegt auf der Hand, daß es nicht zu zuverlässigen Angaben über den fraglichen Sachverhalt führt, wenn man mit einem Instrument wie einem schriftlichen Fragebogen, der sich an Unternehmensleitungen wendet, mehr oder weniger explizit die Frage nach Mißbrauch oder Mitnahme verfolgen will. Ebenso ist davon auszugehen, daß qualitativ ansetzende Forschung, die mit dem Instrument der Fallstudie versucht, wichtige Strukturmomente betrieblicher Bildungs- und Beschäftigungspolitik insgesamt zu identifizieren, erheblich an Erfolgschancen verliert, wenn die Vertreter der untersuchten Betriebe den Eindruck haben müssen, daß es hierbei in erster Linie um "Überprüfung" der Mittelverwendung (wie sie Aufgabe von ganz anderen Institutionen ist) geht. Dies berührt das für solche Untersuchungen existentielle Problem der Sicherung des

Betriebszugangs, auf das an anderer Stelle bereits eingegangen wurde. Es war daher erforderlich, den Befragten die volle Anonymität der gemachten Angaben zu garantieren, aber auch die Untersuchung in erster Linie auf die tatsächlich durchgeführten Qualifizierungsmaßnahmen zu konzentrieren und nicht hauptsächlich die bestimmungsgerechte Mittelverwendung zu kontrollieren.

Für diese Vorgehensweise spricht, daß ein Gutteil der positiv einzuschätzenden Wirkungen des Schwerpunkt 1 des Sonderprogramms gerade in von den Initiatoren (jedenfalls explizit) nicht genannten Feldern zu verzeichnen war und teilweise - bei enger Interpretation der Programms - sogar als unerwünscht angesehen werden könnte. Hiermit deutet sich an, daß nicht nur methodische und forschungsstrategische Gründe eine undifferenzierte Behandlung von "Mitnahme" oder "Mißbrauch" ausschließen, sondern daß darüber hinaus die Sachverhalte in sich so komplex sind, daß eine durchgängige eindimensionale Zuordnung in Kategorien wie "Ziel erreicht" einerseits und "Mitnahme oder Fehlverwendung" andererseits unmöglich ist.

Damit soll allerdings keineswegs bestritten werden, daß Mitnahme oder Fehlverwendung (auch in diesem Programm) eine Rolle gespielt hätten. Im folgenden wird versucht, zu einer differenzierteren Problemsicht beizutragen, um dann dem Leser anhand einer Darstellung unserer Ergebnisse letztlich eine eigene Einschätzung der mit dem Sonderprogramm im Schwerpunkt 1 erzielten Wirkungen im Vergleich zu den eingesetzten Mitteln zu ermöglichen. Damit liefern wir zusammen mit den Ergebnissen der anderen Projekte der Begleitforschung einen Baustein zur Beurteilung des Gesamtprogramms.

Die Beurteilung der Frage, inwieweit eine Förderung intentionsgerecht genutzt wurde, setzt selbstverständlich zunächst einmal die Kenntnis der mit der Förderung angestrebten Ziele voraus. Für den Schwerpunkt 1 des Sonderprogramms gilt, daß die Intentionen nicht nur interpretierbar sind, sondern eine Interpretation geradezu herausfordern (vgl. dazu Teil A, Kapitel III). Die Mitnahme- oder Fehlverwendungsfrage im Detail (bezogen auf das weite Spektrum der Intentionen im engeren und weiteren Sinne des Schwer-

punkts 1) abzuhandeln, scheidet schon aus pragmatischen Gründen aus. Es soll daher zunächst ein einfacherer operationalisierbarer Maßstab gesucht werden. Dabei bieten sich die Vorgaben in den Programmleitlinien an (vgl. Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung 1979), in denen zwei anscheinend eindeutige Maßgaben als Voraussetzung der Förderung im Schwerpunkt 1 aufgeführt werden:

"(1.) Bei betrieblichen Umstellungen, die wesentliche Auswirkungen auf die Tätigkeitsmerkmale der Belegschaft oder Teile der Belegschaft haben, kann die erforderliche Qualifizierung von Betriebsangehörigen gefördert werden.

(2.) Der Qualifizierungszuschuß soll nur geleistet werden, wenn der Betrieb seine Qualifizierungsanstrengungen über das bisherige Maß ausweitet und die Qualifizierungsmaßnahmen sonst nicht oder nicht in demselben Umfang durchgeführt würden. ..." (Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung 1979, S. 37, Hervorhebungen ISF).

Bezüglich der Qualität etwa der "Sonstigen Qualifizierungsmaßnahmen" gibt es keinerlei konkrete Anforderungen außer der, daß der Arbeitsverwaltung ein "Plan" vorzulegen sei.

Es erscheint uns aus verschiedenen Gründen problematisch, ausschließlich das Vorliegen einer "Umstellung" zum Kriterium zu machen:

- Erstens ist praktisch kaum abzugrenzen, wann von einer Umstellung, wann von Modifikationen eines weiterlaufenden Produktionsprozesses zu reden ist.

- Zweitens zeigen unsere empirischen Untersuchungen, daß selbst ohne betriebliche Umstellung eine Qualifizierung der Belegschaft erforderlich, möglich und sinnvoll sein kann.

- Drittens - darauf verweisen unsere Untersuchungen ebenfalls, vor allem aber die Studien des Wissenschaftszentrums Berlin - ist davon auszugehen, daß der Umstellungsanlaß in vielen Fällen bei der Behandlung von Anträgen durch die Arbeitsverwaltung nicht im Vordergrund stand bzw. sehr weit gefaßte "Umstellungsdefinitionen" zur Anwendung kamen.

Folgt man dieser Argumentation, so bleiben für die uns interessierenden Perspektiven zwei Vorgaben:

- Zum einen müssen mit den erhaltenen Mitteln Qualifizierungsmaßnahmen finanziert werden;

- zum andern muß es sich um zusätzliche Qualifizierungsanstrengungen handeln.

An diesen beiden Vorgaben wollen wir uns im folgenden orientieren, weil sie einen praktikableren Maßstab für die Beurteilung der Relation zwischen Mitteleinsatz und erzielten Wirkungen im Schwerpunkt 1 liefern können. Was folgt daraus für unsere Problemabgrenzung?

Werden Mittel für andere Zwecke als die Qualifizierung von Belegschaftsmitgliedern eingesetzt, dann sprechen wir, bezogen auf die Programmvorgabe, von Fehlverwendung. Dies gilt ganz unabhängig davon, wofür die Gelder tatsächlich verwendet wurden und wie positiv oder problematisch diese Verwendung einzuschätzen ist.

Demgegenüber ist Zusätzlichkeit - die Förderrichtlinien zeigen das deutlich - nicht, wie man annehmen könnte, eine eindeutige Kategorie, sondern "definierbar". In den Förderrichtlinien heißt es dazu:

"Über das bisherige Maß gehen Qualifizierungsanstrengungen auch dann hinaus, wenn Frauen für Tätigkeiten qualifiziert werden, die üblicherweise von Männern ausgeübt werden" (Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung 1979, S.37).

Im Sinne des Schwerpunkts 1 würde auch ein Betrieb den Kriterien voll gerecht, der etwa bislang regelmäßig zwanzig männliche Angelernte zu Facharbeitern umgeschult hat, diese Maßnahme jetzt einstellt und statt dessen zehn Frauen umschult. Die Verwendung einer solchen "Zusätzlichkeitsdefinition" wäre für die Beurteilung des Schwerpunkts 1 insgesamt aber kaum sinnvoll. Wir werden daher im folgenden auf Zusätzlichkeit in einem sehr konventionellen Sinne abstellen: Zusätzlich sind Maßnahmen, soweit sich der Umfang der Qualifizierungsaktivitäten erhöht hat.

Umgekehrt sprechen wir von Mitnahme, soweit die Mittel zwar für die Qualifizierung, aber nicht für zusätzliche Qualifizierung verwendet werden. Aus dieser Definition ergibt sich, daß nicht jegliche Mitnahme den Förderbedingungen widerspricht. Gefördert werden dürfen nämlich nicht nur Qualifizierungsmaßnahmen, die "sonst nicht", sondern auch solche, die "nicht im selben Umfang durchgeführt würden" (ebd., S. 37). Die Programmvorhaben erlauben also eine "Sockelmitnahme" letztlich beliebigen Ausmaßes (erforderlich ist nur eine infinitesimale Ausweitung), um die Maßnahmen insgesamt durchaus im Einklang mit den Richtlinien förderungswürdig zu machen.

Die Mitnahmefrage betrifft demnach nur den zwar in den Förderrichtlinien nicht ausdrücklich formulierten, u.E. aber zentralen Aspekt, wie weit einerseits Qualifizierungsanstrengungen ausgelöst, andererseits ohnehin geplante Aktivitäten finanziert wurden. Unsere im folgenden ausgeführten Einschätzungen beziehen sich ausschließlich auf die vorgestellten Definitionen und können daher in keinem Fall als Beurteilung etwa im Sinne des § 29 der Förderrichtlinien angesehen werden.

Folgt man unseren Begriffsbestimmungen, so wäre von einem "vollen Erfolg" zu sprechen, wenn die erhaltenen Mittel in vollem Umfang für Löhne von Arbeitskräften, die an Qualifizierungsmaßnahmen teilnahmen, verwendet wurden, wenn die Arbeitskräfte während der gesamten Förderdauer tatsächlich qualifiziert wurden und ohne die Förderung keinerlei Qualifizierungsanstrengungen für die Betreffenden unternommen worden wären. In diesem Fall gibt es weder Mitnahme noch Fehlverwendung. Abweichungen von diesem Idealzustand in der Realität sehen kaum je so aus, daß 100 % Fehlverwendung oder Mitnahme vorliegt, sondern sie sind gradueller Art. Mit den folgenden einfachen Formeln wird versucht, zu zeigen, wie es über verschiedene Abweichungen vom skizzierten Idealzustand schließlich zu einem gewissen Verfehlungsgrad kommen kann.[1)]

---

1) Bei den nachstehend betrachteten Aufwendungen handelt es sich nur um Lohnkosten von Arbeitskräften, für die Mittel im Rahmen des Schwerpunkts 1 beantragt wurden. Weitere mit den Maßnahmen zusammenhängende Kosten (z.B. für Einrichtung, Werkzeuge, Material und Löhne für Unterweisungspersonal) werden dabei - entsprechend den Programmvorgaben - nicht berücksichtigt.

Schematische Darstellung wichtiger Zusammenhänge

| | | |
|---|---|---|
| (1) | GEFÖRDERTER PERSONAL-AUFWAND | = für Qualifizierungsmaßnahmen im SP 1 vorgesehene betriebliche Lohnkosten, die im Rahmen des Programms zu 80 % bzw. 90 % erstattet wurden |
| (2) | QUALIFIZIERUNGS-AUFWAND | = für Qualifizierungsmaßnahmen im SP 1 tatsächlich aufgewendete Lohnkosten |
| (3) | FEHLVERWENDUNGSVOLUMEN | = nicht für Qualifizierungsmaßnahmen verwendeter Teil des geförderten Personalaufwands |
| (4) | MITNAHMEVOLUMEN | = auch ohne die Förderung durch den SP 1 vom Betrieb vorgesehener Teil des Qualifizierungsaufwands (2) |
| (5) | INDUZIERTER QUALIFIZIERUNGSAUFWAND | = (2) Qualifizierungsaufwand ./. (4) Mitnahmevolumen |
| (6) | QUALIFIZIERUNGSGRAD | $= \frac{\text{(2) Qualifizierungsaufwand}}{\text{(1) Geförderter Personalaufwand}}$ |
| (7) | FEHLVERWENDUNGSGRAD | $= \frac{\text{(3) Fehlverwendungsvolumen}}{\text{(1) Geförderter Personalaufwand}}$ |
| (8) | ZUSATZ-QUALIFIZIERUNGSGRAD | $= \frac{\text{(5) Induzierter Qualifizierungsaufwand}}{\text{(2) Qualifizierungsaufwand}}$ |
| (9) | MITNAHMEGRAD | $= \frac{\text{(4) Mitnahmevolumen}}{\text{(2) Qualifizierungsaufwand}}$ |
| (10) | ZIELERREICHUNGSGRAD | $= \frac{\text{(5) Induzierter Qualifizierungsaufwand}}{\text{(1) Geförderter Personalaufwand}}$ |
| (11) | ZIELVERFEHLUNGSGRAD | $= \frac{\text{(3) Fehlverwendungs- und (4) Mitnahmevolumen}}{\text{(1) Geförderter Personalaufwand}}$ |

Mit der Unterscheidung von Fehlverwendung und Mitnahme wird auch die Strukturierung des empirischen Materials erleichtert:

- o Fehlverwendung liegt in dem Umfang vor, in dem in der Dimension "Qualifizierung der geförderten Arbeitskräfte" nichts geschieht (dafür kann es aber durchaus Wirkungen in anderen Dimensionen, z.B. Beschäftigungseffekte, geben).

- o Mitnahme (in unserem Sinne) kann es definitionsgemäß überhaupt nur dann geben, wenn ein Betrieb tatsächlich Qualifizierungsmaßnahmen durchführt.

Daher ist es sinnvoll, an das Material zuerst die Frage nach der Fehlverwendung zu stellen und dann das, was nicht unter diese Fehlverwendung fällt, auf Mitnahme zu überprüfen.

Fehlverwendung äußert sich darin, daß Qualifizierung entweder gar nicht oder in geringerem Umfang erfolgt, als es den erhaltenen Leistungen entspricht. Dieser Sachverhalt ist prinzipiell durch die Analyse der vorgefundenen Maßnahmen selbst nachprüfbar. Führt ein Betrieb keinerlei Qualifizierungsmaßnahmen durch, nimmt er aber die Mittel in Anspruch, liegt 100%ige Fehlverwendung vor. Werden Arbeitskräfte schon nach einem Bruchteil der finanzierten Maßnahmedauer wieder normal produktiv eingesetzt, läßt sich aus der Relation zwischen Qualifizierungs- und Finanzierungszeitraum der Fehlverwendungsgrad bestimmen. Bei der Beurteilung sollte allerdings berücksichtigt werden, daß zwar - bezogen auf den Förderzweck Qualifizierung - Fehlverwendung vorliegen kann, trotzdem aber u.U. Wirkungen erzielt werden, die mit den Programmintentionen in Einklang stehen.

Der Tatbestand der Mitnahme läßt sich nicht so einfach feststellen. Hier geht es um den Vergleich der programmgeförderten Maßnahmen mit einer fiktiven Situation, die ohne Programmförderung zu erwarten gewesen wäre. Diese muß jedoch nicht identisch sein mit der bisherigen Qualifizierungspolitik des Betriebs. Es stellt sich die Frage: Bezieht man die vorgefundenen programmgeförderten Aktivitäten auf das, was die Betriebe ohne Programm vermutlich

gemacht hätten oder auf das, was sie eigentlich hätten machen müssen? Mit anderen Worten: Wie weit ist die Förderung durch Schwerpunkt 1 an die Stelle von Leistungen getreten, zu denen die Betriebe aufgrund anderer Bestimmungen ohnehin verpflichtet gewesen wären?

Eine besondere Schwierigkeit bei der Beurteilung von Mitnahme liegt darin, daß man entweder auf Informationen von Gesprächspartnern angewiesen ist und auf deren subjektive, letztlich nicht verifizierbare Einschätzungen der ohne Sonderprogramm zu erwartenden betrieblichen Qualifizierungspolitik. Oder aber man muß sich auf "indirekte" Indikatoren stützen, also Sachverhalte zusammentragen, die dafür sprechen, daß auch ohne die Finanzierung durch das Sonderprogramm die Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen (wenn auch vielleicht in geringerem Umfang) zu erwarten gewesen wäre. Ein detaillierter "Beweis" für Mitnahme wird sich kaum je erbringen lassen: Zum Beispiel kann auch ein Betrieb, der schon seit langem regelmäßig bestimmte Qualifizierungsmaßnahmen durchführte und sie dann über das Programm finanzieren ließ, u.U. mit guten Gründen behaupten, daß er sie ohne das Programm nicht mehr (oder jedenfalls nicht mehr in diesem Umfang) hätte durchführen können.

Schließlich fragt es sich, von welchem Wert ein solcher "Nachweis" für die Beurteilung wäre. Diskriminiert würden dadurch auch (vielleicht sogar in erster Linie) solche Betriebe, die seit Jahren qualifikationspolitisch sinnvolle Maßnahmen auf eigene Kosten durchführten. Wenn sie im Zuge des Programms versucht haben, die entsprechenden Kosten wenigstens zum Teil erstattet zu bekommen, haben sie insofern ganz zweifellos Mitnahme betrieben. Nicht negativ beurteilt würden dagegen Betriebe, die lange Zeit auf dem Gebiet der Qualifizierung ihrer Mitarbeiter nichts unternommen, sich vielleicht gar durch Abwerbung von qualifizierten Kräften aus anderen Betrieben über Wasser gehalten haben. Wenn sie aufgrund der finanziellen Anreize des Programms vielleicht nur einmalig Qualifizierungsmaßnahmen auf möglicherweise nicht einmal sehr hohem Standard durchgeführt, formal also dem Zusätzlichkeitskriterium genügt haben, müßte ihr Verhalten im Vergleich

zu dem der zuerst genannten Betriebe als programmadäquater eingeschätzt werden.

Wir gehen davon aus, daß Mitnahme bei allen Förderprogrammen dieses Typs nicht ganz auszuschließen ist. Letztlich kommt es jedoch darauf an, daß wirklich zusätzliche Aktivitäten ausgelöst wurden, und zwar in einer akzeptablen Relation zum Mitteleinsatz. Die entscheidende Frage sollte demnach die nach dem "Wirkungsgrad" der Förderung im Schwerpunkt sein: Wurden zusätzliche Qualifizierungsimpulse ausgelöst? In welchem Verhältnis standen sie zu den aufgewendeten Mitteln? Welche Folgewirkungen gab es und welche Effekte in anderen Dimensionen waren zu verzeichnen?

In den folgenden Abschnitten sollen unter Bezug auf unser Fallstudienmaterial (und auch auf Ergebnisse der Betriebserhebung) zunächst Konstellationen untersucht werden, die auf eine Fehlverwendung von Mitteln verweisen. Dabei wird als Unteraspekt die Frage aufgeworfen, wie weit letztlich trotzdem Programmintentionen eingelöst wurden. In einem zweiten Abschnitt werden wir uns dann mit der Mitnahmefrage befassen: Wie weit ist es möglich, durchgeführte Qualifizierungsmaßnahmen danach zu beurteilen, ob sie bzw. zu welchem Teil sie auch ohne das Programm durchgeführt worden wären? Dabei wird auch die Frage behandelt, ob die Programmförderung an die Stelle von Leistungen getreten ist, zu denen bereits aufgrund anderer Regelungen eine Verpflichtung bestand.

## 2. Empirische Belege zur Fehlverwendung

### a) Extreme Fehlverwendung - die Ausnahme

Eine extreme Form der Fehlverwendung im Sinne unserer Definition liegt dann vor, wenn Betriebe Gelder für Qualifizierungsmaßnahmen in Anspruch nehmen, aber (fast) keine entsprechenden Aktivitäten stattfinden. Derartige "Maßnahmen" bildeten in den von uns untersuchten Betrieben die Ausnahme; es fanden sich aber Beispiele, die sich der Tendenz nach dieser Kategorie zurechnen lassen.

In einem Fall handelte es sich um einen Großbetrieb der Grundstoffindustrie. Dort waren für eine ganze Reihe von Arbeitsplätzen bei stoffumwandelnden Prozessen "Sonstige Qualifizierungsmaßnahmen" beantragt worden. Es handelte sich um Einstiegsarbeitsplätze innerhalb einer hierarchisch aufgebauten "Mannschaft", die ein Großaggregat zu bedienen hatte. Die Arbeit (Konti-Schichtbetrieb) war durch erhebliche negative Umgebungsbedingungen (Hitze, Lärm, Staub) charakterisiert, als anstrengend und als verhältnismäßig gefährlich einzustufen.

Nicht zuletzt deshalb gab es dort seit längerem eine erhebliche Fluktuation, die in den letzten Jahren stark angewachsen war und seit einiger Zeit eine ständige personelle Unterbesetzung der Anlagen mit sich brachte. Die Folge war, daß es im Rahmen des Programms keineswegs zu einer planmäßigen Qualifizierung am Arbeitsplatz mit Unterweisung durch die Kollegen und Vorgesetzten kommen konnte. Vielmehr mußten die Arbeitskräfte (daß sie gefördert wurden, war offensichtlich weder ihnen noch ihren Kollegen, sondern nur den Vorgesetzten bekannt) sofort "voll ran". Die Anlage war sogar während der Dauer der "Qualifizierungsmaßnahmen" zeitweilig weiter personell unterbesetzt. Von den zuständigen Vorgesetzten war zu erfahren, daß es vor einigen Jahren (also ohne Sonderprogramm) einmal eine erheblich bessere Einarbeitung (es wurden entsprechende Arbeitsplätze doppelt besetzt) gegeben hatte.

Auch in zwei anderen Betrieben waren ähnlich gelagerte, wenn auch nicht ganz so ausgeprägte Fälle zu konstatieren. Die maßgebliche Ursache dafür, daß tatsächliche Qualifizierung nicht stattfand, lag darin, daß eine zureichende Stellenbesetzung als Mindestvoraussetzung für Qualifizierungsprozesse nicht sichergestellt worden war. In einer Situation der personellen Unterdeckung und entsprechender Friktionen im Produktionsablauf war eine sinnvolle Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen nicht möglich.

Ein weiteres, allerdings wohl sehr exotisches Beispiel bildete ein Metallbaubetrieb (mit ca. 100 Beschäftigten). Dieses Unternehmen war bereits in Konkurs gegangen, die Belegschaft entlassen, als es gleichzeitig mit der Auflegung des Sonderprogramms (oder als Folge davon?) von einem Großunternehmen derselben Branche aufgekauft und mit erheblich reduzierter Beschäftigtenzahl weitergeführt wurde. Für praktisch die gesamte Belegschaft wurden "Sonstige Qualifizierungsmaßnahmen" für ein Jahr beantragt und bewilligt. Auch hier war nach Auskunft des Betriebsleiters davon auszugehen, daß der Arbeitsprozeß weitgehend "wie gewöhnlich" ablief, daß die Arbeitskräfte über die Förderung nicht informiert waren und "Qualifizierung" allenfalls eine marginale Rolle spielte.

In den skizzierten Fällen kann man von einer Fehlverwendung von Fördermitteln sprechen, da das Geld nicht (oder jedenfalls nicht in nennenswertem Umfang) für den eigentlichen Zweck, die Qualifizierung, verwendet wurde. Bei einer Bewertung dieser Tatbestände sollten aber auch die (Neben-)Wirkungen und Rahmenbedingungen in Rechnung gestellt werden: Im letzten Fall diente die Mittelverwendung dennoch einem sinnvollen - jedenfalls beschäftigungspolitisch verständlichen - Zweck. Für die Beschäftigten hatte die Förderung nach Schwerpunkt 1 die Funktion einer Arbeitsbeschaffungs- oder -erhaltungsmaßnahme, für den Betrieb die einer Lohnkostensubvention zur Beschäftigungssicherung.

Bei den drei ersten Betrieben ist das Gesamtverhalten im Förderprogramm zu berücksichtigen. Es handelte sich hierbei um Großbetriebe, die im Rahmen des Schwerpunkts 1 eine Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen durchführten. Beim größten Teil der Maßnahmen ist davon auszugehen, daß sie den Zielstellungen der Förderung voll gerecht wurden. Diese Betriebe führten auch zahlreiche Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen durch, bei denen wegen der erheblichen Zusatzaufwendungen der Kostendeckungsgrad durch das Programm in der Regel erheblich geringer ist als bei "Sonstiger Qualifizierung". Wenn man die programmgeförderten Maßnahmen in ihrer Gesamtheit betrachtet, so ist anzunehmen, daß keine "Überdeckung" der angefallenen Kosten erzielt wurde. Trotzdem bleibt festzuhalten, daß in erheblichem Umfang von den Vorgaben des Programms abgewichen wurde.

b) Weichere Formen der Fehlverwendung

Während sich die Zahl der Fälle mit hohem Fehlverwendungsgrad - mindestens in unserem Betriebssample - in engen Grenzen hielt, spielten "weichere" Formen nicht bestimmungsgerechter Mittelverwendung eine erheblich größere Rolle. Insgesamt handelte es sich um die Fälle, bei denen zwar Qualifizierung durchgeführt wurde, aber entweder die Finanzierungsdauer erheblich länger als die tatsächliche Dauer der Maßnahme war und/oder die Arbeitskräfte während der Qualifizierungsphase in bedeutend größerem Umfang

produktiv eingesetzt wurden, als dies den Eigenanforderungen des Qualifizierungsprozesses entsprach[1].

Nicht jeder produktive Einsatz während der Maßnahme ist als unangemessen anzusehen. Selbst bei regulären Berufsausbildungsgängen spielen ja Praxisphasen (mit teilweise produktiver Arbeit) eine erhebliche Rolle. Erst recht gilt das natürlich für Arbeitsplatz-Qualifizierung, wie sie für die "Sonstige Qualifizierung" charakteristisch war. Auf der anderen Seite läßt sich aber mit solchen Praxiserfordernissen keineswegs ein beliebig hoher vollproduktiver Einsatz ohne irgendeine qualifikatorische Anleitung oder jederzeitiger Zugriff auf die Arbeitskraft für qualifikationsfremde Zwecke rechtfertigen. Produktive Arbeit im Rahmen der Maßnahme kann akzeptiert werden, soweit sie der durchzuführenden Qualifizierung angemessen erscheint, d.h. als Voraussetzung für die erfolgreiche Absolvierung der Maßnahme anzusehen ist. Weitergehende, den Qualifizierungsprozeß beeinträchtigende Beanspruchung der Teilnehmer für produktive Tätigkeit dagegen wird als Fehlverwendung von Fördermitteln im von uns definierten Sinne betrachtet.

In einem mittelgroßen Betrieb, der Zulieferteile für die Bauindustrie fertigte, wurden zwei Maßnahmen durchgeführt. Zum einen erfolgte eine Qualifizierung zu "Schichtführern". Es waren keine formalen Abschlüsse vorgesehen. Die Ausbildung bestand in einer Anleitung während der Arbeit (vor allem durch den Betriebsleiter) sowie in einigen gemeinsamen Besprechungen der Teilnehmer mit betrieblichen Vorgesetzten.

Bei der anderen Maßnahme sollten Maschinenarbeiter zu "Maschinenführern" ausgebildet werden. Auch hier war kein Abschluß vorgesehen, die Qualifizierung fand hauptsächlich am Arbeitsplatz während der produktiven Tätigkeit mit Anleitung durch Vorgesetzte und Fachkräfte statt. Zusätzlich war hier allerdings ein Besuch bei der Herstellerfirma der zu bedienenden Maschinen vorgesehen, bei dem die Kenntnisse über das Aggregat vertieft werden sollten.

---

1) Man kann hier also auch, wie es unter anderem das IIMV tut, von Überfinanzierung sprechen. Für unsere Betrachtung geht es aber nicht nur darum, daß die Betriebe zuviel Geld erhielten, sondern auch gerade darum, für welche Zwecke sie es verwendeten, was durch die Kategorie Überfinanzierung allein nicht hinreichend deutlich würde.

In beiden Fällen wurde eine einjährige Finanzierung der Maßnahme bewilligt. Angesichts des relativ hohen Standes der Vorkenntnisse bei den Teilnehmern und des geringen Anteils der aus der Produktion ausgegliederten Schulungsabschnitte ist davon auszugehen, daß die eigentliche Qualifizierungsmaßnahme erheblich kürzere Zeit beanspruchte. Daher ist mit produktivem Einsatz in unangemessenem Umfang während der Förderdauer zu rechnen.

In einem Großbetrieb der Grundstoffindustrie, der schon seit längerem in vielen Werksbereichen eine systematische Einarbeitung seiner Arbeitskräfte betrieb, wurden neben vielen anderen "Sonstigen Qualifizierungsmaßnahmen"solche für Kranführer beantragt. Die finanzierte Maßnahmedauer betrug zehn Monate. Mindestens in einem Fall dauerte die systematische Einweisung durch einen Kollegen nur einige Wochen und bis zur Beherrschung aller anfallenden Aufgaben nur etwa drei Monate. Anschließend erfolgte normaler produktiver Einsatz. Als Indikator für eine unangemessen lange Förderdauer kann in diesem Zusammenhang auch gelten, daß in einem ebenfalls untersuchten Betrieb der gleichen Branche für eine sehr ähnliche Maßnahme nur eine dreimonatige Qualifizierung beantragt und in diesem Zeitraum auch abgewickelt wurde.

In einem Kleinbetrieb der Bekleidungsindustrie wurde fast die gesamte Belegschaft über die Schwerpunkte 1 und 2 des Sonderprogramms gefördert. Zwischen "Qualifizierung" und "Einarbeitung" wurde praktisch kein Unterschied gemacht, die "Qualifizierung" dauerte lediglich länger (d.h. sie wurde länger finanziert). Es gab keine detaillierten Unterweisungspläne oder ähnliches, sondern die "Qualifizierung" erfolgte ausschließlich am Arbeitsplatz während der produktiven Tätigkeit und unterschied sich von der normalen Einarbeitung, die wegen der hohen Fluktuation eine große Rolle spielte, vor allem dadurch, daß man versuchte, den Teilnehmern verschiedenartige Tätigkeiten beizubringen. Die Rechtfertigung für die (gemessen an den Qualifizierungsaufwendungen) sehr lange Förderungsdauer wird von der Betriebsleitung offensichtlich darin gesehen, daß man aufgrund spezifischer Rahmenbedingungen (Art der Arbeitsplätze, Entlohnung) auf eine besonders problematische Arbeitskräftegruppe als Rekrutierungspotential verwiesen war (junge Frauen mit angeblich meist sehr mangelhafter Schulbildung und "schlechter Arbeitsmoral") und von diesen Handikaps durch das Programm etwas entlastet wurde. Unabhängig von einer Bewertung dieser Umstände ist aber unter dem von uns diskutierten Aspekt davon auszugehen, daß das Förderungsvolumen in einem deutlichen Mißverhältnis zu den tatsächlichen Qualifikationseffekten stand.

Gerade bei den Großbetrieben, die eine Vielzahl von Maßnahmen beantragt und dafür relativ detaillierte Qualifizierungspläne ausgearbeitet hatten, zeigte sich, daß die Praxis der Qualifizierung

bei laut Plan sehr ähnlich strukturierten Maßnahmen sich ganz erheblich unterschied: Es gab auf der einen Seite Fälle, bei denen die Arbeitsunterweisung genau nach den Vorgaben des Qualifizierungsplanes erfolgte, das Durchlaufen der einzelnen Qualifizierungsschritte genau dokumentiert und der Erfolg überprüft wurde, während in anderen Fällen der Qualifizierungsplan offenbar eher eine "Alibi-Funktion" hatte und man vor Ort davon ausging, daß - überspitzt formuliert - die Teilnahme am Arbeitsprozeß selbst die Arbeitskräfte schon von sich aus mit den erforderlichen Qualifikationen versehen würde.

Als bestimmungsgemäß waren die Maßnahmen durchweg in Bereichen einzuschätzen, in denen es Vorerfahrungen mit systematischer Erwachsenenqualifizierung gab und die Produktionsbedingung (Gefahr schwerwiegender Störungen, hohe mögliche Verluste durch Ausschuß, große Unfallgefahr usw.) eine entsprechend umfängliche Qualifizierung nahelegten. Unangemessene Nutzung der Förderung konzentrierte sich dagegen auf Bereiche, in denen die Vorgesetzten Qualifizierung letztlich für entbehrlich oder gar eher störend und dysfunktional hielten und sie war insbesondere da konzentriert, wo es im entsprechenden Unternehmensbereich personelle Unterdeckungen gab.

Gerade bei "Sonstiger Qualifizierung" wurde allerdings deutlich, daß die Förderbedingungen von den Betrieben (und teilweise wohl auch von den Arbeitsämtern) sehr unterschiedlich interpretiert wurden. Während einige davon ausgingen, daß ausschließlich oder jedenfalls im wesentlichen nur die eigentlichen Qualifizierungs- und Einarbeitungszeiten gefördert werden sollten, haben andere versucht, auch die "Routinisierung" der Tätigkeit im weitesten Sinne in die Förderung einzubeziehen. In einigen Fällen mag sogar die beantragte Dauer weniger vom Zeitbedarf des eigentlichen Qualifizierungsprozesses selbst, als von den maximalen Förderzeiträumen bestimmt gewesen sein. Die Folge war, daß bei einigen durchaus vergleichbaren Maßnahmen auf der einen Seite sechs

bis acht Wochen, auf der anderen Seite zwölf Monate Förderung beantragt und bewilligt wurden[1].

Ein Aspekt verdient in diesem Zusammenhang Beachtung: Die deutlichsten Indikatoren für Fehlverwendung von Mitteln fanden wir bei verschiedenen Maßnahmen, die von Großbetrieben mit einem insgesamt sehr hohen Antragsvolumen durchgeführt wurden. Das muß aber keineswegs heißen, daß Fehlverwendung in Unternehmen dieses Typs eine größere Rolle als anderswo spielte. Dieses Resultat ist vielmehr zu wesentlichen Teilen darauf zurückzuführen, daß in diesen Unternehmen in der Regel erheblich genauere Unterweisungspläne zum Vergleich vorlagen und daß der Qualifizierungsprozeß meist erheblich transparenter ablief. Von besonderer Bedeutung war schließlich, daß es in diesen Unternehmen eine Vielzahl von seit langem mit Qualifizierungsmaßnahmen verschiedener Art vertrauten Vorgesetzten gab, die von uns befragt werden konnten und sich oft durchaus selbstkritisch äußerten, während in kleineren Betrieben unsere Gesprächspartner meist die Inhaber selbst oder deren unmittelbare Vertreter waren, was eine stärkere "pro-domo"-Orientierung erwarten ließ. Hinzu kommt, daß in größeren Betrieben auch die Teilnehmer selbst - vor allem aufgrund entsprechender eigener Erfahrungen, aber zum Teil auch aufgrund von Aktivitäten der Interessenvertretung - häufiger bestimmte Erwartungen an ihre Qualifizierung (vor allem im Gefolge von betrieblichen Umsetzungen) hatten und daher den Maßnahmen kritischer gegenüberstanden.

Weiter zeigte sich, daß in fast allen Fällen, in denen es Fehlverwendung in erheblichem Umfang gab, die "Teilnehmer" nicht oder nur sehr unzureichend über die Tatsache informiert waren, daß sie über ein öffentliches Qualifizierungsprogramm gefördert wurden, und erst recht nicht mit dem Ablauf und den Zielsetzungen ihrer "Maßnahme" vertraut gemacht worden waren.

---

1) Hier ist darauf zu verweisen, daß auch die Implementationsstudie aufgezeigt hat, daß in den Fällen, in denen sich technische Berater der Arbeitsverwaltung mit Maßnahmen der "Sonstigen Qualifizierung" beschäftigten, häufig eine Kürzung der beantragten Förderdauer erfolgte. Eine Überprüfung fand aber nur bei einem Bruchteil der Qualifizierungsmaßnahmen statt und die Überprüfungspraxis unterschied sich zwischen den Arbeitsamtsbezirken erheblich (vgl. Scharpf u.a. 1981, S. 191).

Faßt man zusammen, kommt man zu dem Ergebnis, daß Fehlverwendung dieser Art nur bei "Sonstigen Qualifizierungen" eine nennenswerte Rolle spielte. Fortbildung und Umschulung dagegen boten hierbei keinen Grund zur Beanstandung. Maßgeblich dafür waren im wesentlichen Eigenarten der Maßnahmenorganisation selbst: Fortbildung wird meist durch externe Träger und oft auch außerhalb des Beschäftigungsbetriebs durchgeführt, so daß schon von daher die Voraussetzungen für unangemessenen produktiven Einsatz der Teilnehmer nicht gegeben sind. Umschulungen dagegen werden zwar in der Regel in eigener Regie veranstaltet und finden oft teilweise am Arbeitsplatz statt. Hier sorgen jedoch die Komplexität der Lerninhalte, standardisierte Lehrpläne und Prüfungen (vor neutralen Gremien) offensichtlich dafür, daß die bewilligten Mittel nur für den vorgesehenen Zweck, nämlich die Qualifizierung der Arbeitskräfte, eingesetzt werden. Zudem sind Betriebsräte und Arbeitsverwaltung, da sie oft über einschlägige Erfahrungen mit solchen Maßnahmen verfügen, viel besser als bei den meist neuartigen "Sonstigen Qualifizierungsmaßnahmen" in der Lage, ihre Kontrollfunktion auszuüben. Nicht intentionsgemäße Mittelverwendung war vor allem anzutreffen bei nicht genau durchstrukturierten, länger dauernden Maßnahmen, insbesondere in den Fällen, in denen die Teilnehmer nicht oder nur unzulänglich über ihre Förderung durch das Sonderprogramm informiert waren.

## 3. Empirische Belege zur Mitnahme

Wie anfangs ausgeführt, gibt es eine hohe Wahrscheinlichkeit mindestens für "Sockelmitnahmen": d.h. Mittel aus dem Sonderprogramm wurden zwar für Qualifizierungsmaßnahmen verwendet, mit ihnen wurden aber teilweise auch ohnedies vorgesehene Aktivitäten finanziert. Die Wahrscheinlichkeit besteht schon deshalb, weil dies keineswegs zu den Förderbedingungen im Widerspruch stehen muß. Trotzdem ist es von hohem Interesse, ob letztlich die Zusatzeffekte oder die Finanzierung ohnehin geplanter Aktivitäten dominierten. Im folgenden zunächst einige Beispiele, bei denen ein hoher Mitnahmegrad zu vermuten ist.

a) Nicht nur die Ausnahme: Erheblicher Mitnahmegrad - geringe Zusatzeffekte

Konstellationen, bei denen die zusätzlichen Qualifizierungseffekte dem Umfang nach eher hinter dem Ausmaß der Mitnahme zurückblieben, fanden sich in einem erheblichen Teil der von uns untersuchten Betriebe. Auch hier trifft bei den Betrieben, die mehrere Maßnahmen durchführten, diese Einschätzung in der Regel nur für einen Teil der Maßnahmen zu.

Ein Betrieb (ca. 150 Beschäftigte), der u.a. Steine herstellte, weitete die Produktion auf eine neue Steinsorte aus. In diesem Zusammenhang wurde der gesamte organisatorische Aufbau des Werkes neu konzipiert. Für die Inbetriebnahme der neuen Anlagen waren in erheblichem Umfang neue Qualifikationen erforderlich und entsprechende Maßnahmen unausweichlich. Das Sonderprogramm wurde dann genutzt, um diese Qualifizierungslücken abzudecken. Qualifiziert wurde (mit "Sonstiger Qualifizierung") zu Schicht- bzw. Maschinenführern. Durch die öffentliche Finanzierung war es zwar möglich, die Qualifizierungsmaßnahmen breiter anzulegen und mehr Zeit dafür aufzuwenden, es muß aber davon ausgegangen werden, daß die Qualifizierungsaktivität selbst sich nicht in erster Linie durch das Sonderprogramm, sondern durch die Erfordernisse der Produktionsausweitung ergab.

Auch das nächste Beispiel zeigt eine ähnliche Konstellation. Ein kleiner Betrieb (ca. 60 Beschäftigte) führte Oberflächenbearbeitung von Metallbauteilen durch. Seit längerem hatte er Probleme, qualifizierte Arbeitskräfte zu rekrutieren, da es in dieser Branche in der Bundesrepublik nur insgesamt ca. 3 000 Arbeitskräfte und keine einschlägige Berufsausbildung gibt. Bislang war man mit mehr oder weniger systematischer Anlernung von ungelernten oder branchenfremden Arbeitskräften zwar einigermaßen über die Runden gekommen, es gab aber erhebliche Probleme insbesondere mit dem hohen Anteil kostenträchtiger Ausschußproduktion. Da die Versuche, eine entsprechende Berufsausbildung zu installieren, bislang nicht erfolgreich waren, bestand die feste Absicht, innerbetriebliche Qualifizierungsmaßnahmen durchzuführen. Auch nach Einschätzung der Führungskräfte des Unternehmens hat das Sonderprogramm letztlich vor allem den Effekt gehabt, diese Pläne,die auch sonst realisiert worden wären, etwas früher in die Tat umzusetzen und die Maßnahmen etwas umfassender zu gestalten.

Vergleichbare Konstellationen wurden bei mehreren anderen Betrieben angetroffen. Gemeinsam ist allen, daß das Sonderprogramm keine neuartigen, nicht ohnehin vorgesehenen Maßnahmen ausgelöst hat, wohl aber dazu führte, daß bereits mehr oder weniger konkret geplante Aktivitäten umfassender gestaltet wurden, teilweise die Teilnehmerzahl erhöht und/oder die Maßnahme zu einem frü-

heren Zeitpunkt durchgeführt wurde. Im Detail abzuschätzen, zu welchem Anteil die Maßnahmen letztlich "programminduziert" waren, bzw. in welchem Umfang Mitnahme tatsächlich vorlag, ist allerdings kaum möglich.

Etwas anders stellte sich die Situation bei mehreren von Großbetrieben durchgeführten Maßnahmen (Fortbildung, Umschulung und "Sonstige Qualifizierung") dar, in denen es bereits eine längere Tradition in der betrieblichen Qualifizierung von erwachsenen Mitarbeitern gab.

Ein Großunternehmen hatte seit einigen Jahren ein relativ ausgebautes System der planmäßigen Durchführung von betrieblichen Anlernprozessen entwickelt und war dabei, es sukzessive in allen Betriebsabteilungen zu verwirklichen. Wo es bereits installiert war, wurden alle "neuen Arbeitskräfte", ob sie vom Arbeitsmarkt kamen oder innerbetrieblich versetzt wurden,davon erfaßt. Gleichzeitig mit der Auflegung des Programms fand in diesem Unternehmen eine Teilstillegung statt. Die betroffenen Arbeitskräfte wurden innerbetrieblich umgesetzt. Für den Großteil von ihnen wurden Maßnahmen im Schwerpunkt 1 beantragt und bewilligt. Neben einigen Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen handelte es sich vor allem um "Sonstige Qualifizierung". Für die Arbeitskräfte, die in Abteilungen kamen, in denen die systematische Anlernung bereits etabliert war, unterschied sich die Qualifizierungsmaßnahme im Rahmen des Sonderprogramms meist nur durch eine vorgeschaltete "allgemeine Informationsphase" von dem, was ohnehin angestanden hätte und selbst dieser zusätzliche Abschnitt stand in einigen Fällen faktisch nur auf dem Papier.

Auch bei den von drei Großbetrieben mit Förderung durch das Sonderprogramm durchgeführten Umschulungsmaßnahmen mit dem Qualifizierungsziel "Facharbeiterabschluß" gilt, daß sie teilweise auch ohne Förderung durch das Programm stattgefunden hätten. Es ist davon auszugehen, daß die Teilnehmerzahlen erheblich erhöht wurden und - mindestens in einem Fall - sich auch die Durchführungsbedingungen für die Arbeitskräfte verbesserten (umfassendere Freistellung, längere Dauer der Maßnahmen usw.), so daß hier neben der Nutzung der Mittel für geplante Maßnahmen auch erhebliche Zusatzeffekte zu konstatieren waren.

Relativ gering dagegen waren die Zusatzeffekte einzuschätzen, die die Förderung im Angestelltenbereich eines Großbetriebes hatte. Hier wurde im Rechnungswesen die schon länger geplante Umstellung der Buchführung auf EDV durchgeführt. Dabei sollten sich einereits erhebliche Personaleinsparungen ergeben, zum anderen war es erforderlich, die verbleibenden Mitarbeiter systematisch mit den neuen Verfahren vertraut zu machen. An die Stelle der Führung einer Kartei, bei der die Buchungsvorgänge "von Hand" vorgenommen wurden, trat die Bedienung eines an die zentrale Rechenanlage angeschlosse-

nen Datensichtgeräts. Für diese Mitarbeiter wurden "Sonstige Qualifizierungsmaßnahmen" beantragt und bewilligt. Die Maßnahme bestand zum einen darin, daß die Arbeitskräfte systematisch an den neuen Geräten eingewiesen und mit den Programmen vertraut gemacht wurden, gleichzeitig aber für einen bestimmten Zeitraum weiter parallel "von Hand" buchten, um bei evtl. Problemen mit der Systemimplementation auf die alte Methode zurückgreifen zu können. Zwar handelte es sich zweifelsfrei um eine gut organisierte, sinnvolle Qualifizierungsmaßnahme; jedoch ist davon auszugehen, daß das Unternehmen in einem so wichtigen Bereich (in dem von der Qualität der Arbeit weniger Mitarbeiter enorm viel für den Betrieb insgesamt abhängt) eine entsprechende Qualifizierung schon in seinem ureigensten Interesse auch ohne öffentliche Förderung durchgeführt hätte.

Vergleichbare Grundkonstellationen fanden sich auch in einem mittelgroßen Druckereibetrieb. Hier stand gerade die Umstellung auf die "neue Technik", d.h. der Übergang vom Hand- bzw. Maschinensatz in Blei zum Fotosatz (der allerdings das traditionelle Verfahren nicht ganz ablösen wird) an. Auch hier "kam das Programm gerade rechtzeitig", d.h. es war möglich, die erforderlichen Maßnahmen in die Förderung des Schwerpunkts 1 zu "integrieren". Erfaßt waren von der Umstellung erhebliche Teile des Betriebs (neben der Satzherstellung wurde auch die Anzeigenabteilung und die Betriebsabrechnung auf Bildschirmarbeitsplätze bzw. EDV umgestellt). Es war von vornherein klar, daß zur Bewältigung der Umstellung erhebliche betriebliche Qualifizierungsanstrengungen unternommen werden müßten, um zu einem bestimmten Stichtag den Wechsel auf das neue System ohne nennenswerte Friktionen vollziehen zu können. Während der Vorbereitungen wurde die Betriebsleitung durch den Betriebsrat auf das Sonderprogramm aufmerksam gemacht und stellte entsprechende Anträge. Die Förderung wurde dann z.T. dazu benutzt, die Maßnahmen für die Arbeitskräfte attraktiver und insgesamt umfassender zu gestalten. Unter anderem war es dadurch möglich, eine (sehr teure) auf die Einarbeitung an Bildschirmarbeitsplätzen spezialisierte Firma mit der Durchführung entsprechender Kurse im Betrieb zu beauftragen. Selbst die Geschäftsleitung ging davon aus, daß das Programm es dem Betrieb zwar sehr erleichtert hat, die Maßnahmen durchzuführen und auch zeitliche Spielräume für die Abwicklung geschaffen hat, daß aber ein wesentlicher Teil der Qualifizierungsbemühungen in jedem Falle auch so hätte durchgeführt werden müssen.

Besonders wahrscheinlich sind Fälle auch hochgradiger Mitnahme demnach dann, wenn Betriebe Umstellungen in jedem Fall durchführen mußten, um sich auf dem Markt zu behaupten. Finden die entsprechenden Umstellungen statt, dann sind auch Qualifizierungsaktivitäten wenigstens in bestimmtem Umfang praktisch unausweichlich. Besondere Aktualität hatten verschiedene Varianten des Übergangs auf Bildschirmgeräte bzw. EDV. Sowohl in den meisten kaufmännischen Abteilungen der Unternehmen als auch in den Produktionsbereichen einiger Branchen standen derartige weitreichende Umstruk-

turierungen an. Wurden von Betrieben im Zusammenhang mit solchen Innovationen Qualifizierungsmaßnahmen aus dem Schwerpunkt 1 beantragt, so ist Mitnahme in gewissem Umfang quasi einprogrammiert.

Weniger wahrscheinlich ist eine über einen gewissen Sockelanteil hinausgehende Mitnahme in den Fällen, in denen bestimmte Qualifizierungsmaßnahmen zwar bereits lange geplant, aber bislang an irgendwelchen Barrieren (meist finanzieller Art) gescheitert waren. Die Betriebe waren bislang gezwungen, zu versuchen, die Qualifizierungsklippen irgendwie zu umschiffen. Wurden nun im Rahmen des Sonderprogramms solche Schubladenmaßnahmen durchgeführt, so ist zwar nie auszuschließen, daß der Druck des Qualifizierungsdefizits gerade in diesem Moment so angewachsen war, daß er Qualifizierungsmaßnahmen erzwungen hätte; in der Regel kann aber unterstellt werden, daß das Programm hier eine "Initialzündungsfunktion" hatte.

Mitnahme in dem von uns definierten Sinn war überhaupt nur in Betrieben möglich, die bereits früher Qualifizierung durchgeführt oder wenigstens geplant hatten; wo dagegen solche Maßnahmen völliges Neuland bedeuteten, kann es schon definitionsgemäß keine Mitnahme gegeben haben. Unter den beteiligten Betrieben dürfte die Zahl derjenigen ohne jegliche einschlägige Erfahrung aber relativ gering zu veranschlagen sein. In unserem Sample finden sich nur wenige (durchweg relativ kleine) Betriebe ohne "Qualifizierungsvergangenheit". Hier ist zwar Mitnahme sehr unwahrscheinlich, gleichzeitig zeigt sich aber auch, daß die tatsächlich vermittelten Qualifikationen (es handelte sich fast ausschließlich um 'Sonstige Maßnahmen") eher den weniger anspruchsvollen zuzurechnen waren. Damit sind zwei weitere wichtige Aspekte angesprochen:

- Zum einen wird deutlich, daß mit der Prüfung der Mitnahmeproblematik nichts über die <u>Qualität der Maßnahmen</u> selbst ausgesagt ist: Eine Maßnahme kann "zusätzlich" und durchs Programm induziert (insofern also keinerlei Mitnahme), gleichwohl aber schlecht angelegt, unter Umständen sogar unsinnig sein, während in einem anderen Fall - etwa wenn von den finanzierten Umschulungen zwar ein Teil sowieso geplant, ein anderer aber durch

das Programm ausgelöst war - durchaus wünschenswerte Effekte erzielt wurden, gleichzeitig aber zweifelsfrei erhebliche Mitnahme festgestellt werden muß[1].

o Zum anderen gibt es bei der Mitnahme (wie bei der Fehlverwendung) charakteristische Unterschiede zwischen den Maßnahmetypen. Während an der "Sonstigen Qualifizierung" immerhin auch einige Betriebe, die über keinerlei Erfahrung verfügten und daher kaum mitnahmeverdächtig sind, beteiligt waren, wurden Fortbildungsmaßnahmen weit überwiegend, Umschulungsmaßnahmen offenbar fast ausschließlich von Unternehmen mit erheblichen Vorerfahrungen durchgeführt. Verwunderlich ist das nicht: An die Qualität von "Sonstigen Qualifizierungsmaßnahmen" wurden kaum nennenswerte Anforderungen gestellt, und die Maßnahme konnte meist ohne größere Vorbereitungen am Arbeitsplatz ablaufen. Externe Fortbildungsmaßnahmen dagegen setzten für den Betrieb voraus, daß er in der Lage war, die Arbeitskräfte im erforderlichen Umfang freizustellen; die Durchführung von Umschulungen erforderte sogar eine beachtliche Ausbildungsinfrastruktur.

Soweit Umschulungen in den von uns untersuchten Betrieben stattfanden, kann in der Tat davon ausgegangen werden, daß Mitnahme (in dem Sinne, daß auch sowieso geplante Maßnahmen finanziert wurden) in unterschiedlichem Umfang,aber ziemlich durchgängig vorgelegen hat: Maßgeblich ist dafür unter anderem, daß "Sonstige Qualifizierung" in vielen Fällen und aus verschiedenen Gründen, auf die später eingegangen wird, für den Betrieb die attraktivere Form darstellte. Außerdem setzt die Durchführung von Umschulung im eigenen Betrieb einen erheblichen planerischen Vorlauf sowie entsprechende technische und personelle Ausbildungskapazitäten voraus. Diese konnten kaum erst bei Bekanntwerden der Förderung und innerhalb der knappen Fristen neu geschaffen werden.

---

1) Weder unter Fehlverwendung noch unter Mitnahme in unserem Sinne lassen sich die Fälle fassen, in denen über das Programm zwar für sich betrachtet vielleicht tadellose, aus Arbeitsmarktperspektive aber problematische Maßnahmen gefördert wurden (vgl. dazu Teil B, Kap. IV., 3. b)).

Insofern haben sicher die Programmkonditionen und die Art der Durchführung (Windhundverfahren) dazu beigetragen, daß der Anteil von Umschulung und Fortbildung verhältnismäßig gering war, aber auch dazu (und das ist hier der wichtigere Aspekt), daß bei den durchgeführten Umschulungsmaßnahmen mit einem vergleichsweise hohen Mitnahmegrad gerechnet werden mußte: Für Betriebe mit entsprechenden Vorerfahrungen und technischen und personellen Voraussetzungen lag es nahe, auch die ohnedies geplanten Maßnahmen über das Programm abzuwickeln.

Gleichfalls nahegelegt wurde Mitnahme durch die Finanzierungsmodalitäten. Wie nicht anders zu erwarten, stellte sich heraus, daß die nicht erstatteten Kostenanteile einer Maßnahme (das Programm finanzierte nur Lohnkosten, und zwar 80 % bei "Sonstiger Qualifizierung" und 90 % bei Umschulung und Fortbildung) bei Umschulung und Fortbildung erheblich höher lagen als bei "Sonstiger Qualifizierung". In einigen Fällen betrugen die tatsächlichen Aufwendungen für Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen sogar ein Vielfaches der (erstatteten) Personalkosten. Diese "Kostennachteile" konnten durch den um 10 % höheren Lohnerstattungssatz und die mögliche längere Förderungsdauer meist bei weitem nicht kompensiert werden. Die Folge war, daß der effektive Kostendeckungsgrad durch die Förderung bei Fortbildung und Umschulung in der Regel erheblich niedriger lag als bei der "Sonstigen Qualifizierung", d.h. die Durchführung von Umschulungs- oder Fortbildungsmaßnahmen ohne eine Sockelmitnahme bedeutete eine erhebliche Eigenleistung des Betriebs, während "Sonstige Qualifizierung" auch ohne Mitnahmesockel weitgehend kostendeckend abgewickelt werden konnte.

b) Normative Hintergründe und eine Sonderform der Mitnahme

In diesem Abschnitt geht es um die Frage, ob Maßnahmen des Schwerpunkts 1 in bestimmten Fällen ganz oder teilweise an die Stelle von eigentlich (aufgrund bestehender Anlässe und darauf bezogener kodifizierter Regelungen) sowieso fälligen und von anderer Seite zu tragenden Qualifizierungsaktivitäten getreten sind. Eine ausführliche Befassung mit den komplexen, vor allem betriebsverfassungsrechtlichen und tariflichen Aspekten dieser Problematik würde den

Rahmen dieses Kapitels sprengen. Wir wollen versuchen, nach einigen vorausgestellten Überlegungen zu den normativen Hintergründen (vgl. auch Kap. IV.), anhand unseres empirischen Materials zu illustrieren, daß der fragliche Sachverhalt für den Schwerpunkt 1 durchaus eine - wenn auch begrenzte - Rolle gespielt hat.

Vorgaben für Qualifizierung oder Umschulung von Arbeitskräften auf Kosten des beschäftigenden Betriebes sind in mehr oder weniger expliziter Form Bestandteil einer Vielzahl von Regelungen. Hat ein Betrieb, bei dem die Voraussetzungen für das Greifen solcher Bestimmungen vorgelegen haben, entsprechende Maßnahmen nicht selbst finanziert, sondern über den Schwerpunkt 1 fördern lassen, so kann man davon sprechen, daß betriebliche Leistungen durch öffentliche substituiert worden sind.

Es wäre denkbar, schon aus der Tatsache, daß vorhandene Regelungen Qualifizierungsaktivitäten verlangten, diese aber nur aufgrund der Förderung über den Schwerpunkt 1 real stattgefunden haben, auf Mitnahme zu schließen. Uns erscheint dies aber nicht sinnvoll. Vielmehr gehen wir davon aus, daß Mitnahme nur insoweit vorliegt, als tatsächlich mit der Durchführung entsprechender Maßnahmen zu rechnen war. Dies scheint angebracht, weil geltende Bestimmungen allenfalls das Potential möglicher Aktivitäten abgrenzen (die Diskrepanz zwischen normativen Vorgaben und der Rechtswirklichkeit in fast allen Bereichen zeigt dies nachdrücklich), aber keineswegs eine Gewähr dafür bieten, daß sie vollständig oder auch nur zum Teil in Realität umgesetzt werden. Wenn also in einem am Schwerpunkt 1 beteiligten Betrieb die formalen Voraussetzungen für das Greifen alternativer Regelungen über betriebsfinanzierte Qualifizierungen gegeben sind, so definiert der Umfang der eigentlich anstehenden Maßnahmen zunächst einmal nur das Potential für eine Mitnahme. Von wirklicher Mitnahme wäre dagegen nur soweit zu reden, als die entsprechenden Normen auch ohne das Sonderprogramm tatsächlich zu Qualifizierungsaktivitäten geführt hätten und die jetzt durchgeführten Maßnahmen nicht über das sonst zu erwartende Ausmaß (etwa nach Dauer, Teilnehmerzahl) hinausgehen. Mit dieser Abgrenzung müssen wir allerdings wieder einen fiktiven, nicht eingetretenen Zustand

zum Maßstab eines vorgefundenen machen. Es lassen sich jedoch einige Indikatoren finden, die eine vorsichtige Einschätzung ermöglichen. Wir beziehen uns dabei auf das Verhalten der Betriebe in früheren vergleichbaren Fällen sowie auf Äußerungen von Befragten über das, was ohne das Sonderprogramm angestanden hätte[1].

Voraussetzung für das Gelten solcher alternativer Regelungen über Qualifizierung für Belegschaftsmitglieder ist fast durchweg, daß Arbeitskräfte ihren bisherigen Arbeitsplatz verlieren oder sich die Arbeitsbedingungen erheblich ändern. Erfolgt dies im Einvernehmen mit den Betroffenen (was häufig dann der Fall sein wird, wenn, bezogen auf Einkommen und Arbeitsumstände, eine gleiche oder gar bessere Tätigkeit übernommen werden kann, ohne daß der Betreffende seine Qualifikation ändern oder erhöhen müßte), so ergeben sich keine weiteren Probleme. Anders dagegen sieht es in den Fällen aus, in denen mit der Umsetzung Einkommen und/oder Qualifikation bedroht sind bzw. sich die Arbeitsbedingungen verschlechtern. Gerade auf derartige Umstellungsfälle zielte der Schwerpunkt 1 des Sonderprogramms ja ab (Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung 1979, S. 12, 17 ff., 33, 37).

Um welche Bestimmungen geht es? Zunächst einmal greifen (in Betrieben mit mehr als 20 wahlberechtigten Arbeitskräften) verschiedene Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats. Von Bedeutung sind hier vor allem die Bestimmungen der §§ 99 bis 102 des BetrVG (Mitbestimmung bei personellen Einzelmaßnahmen und Kündigungen), die die "Änderungskündigung" im Zusammenhang mit Umsetzung oder Umgruppierung grundsätzlich einer Kündigung mit dem Zweck der Auflösung des Arbeitsverhältnisses gleichstellen. Widerspruchsrechte des Betriebsrats bestehen unter anderem, wenn "die

---

1) Mit der Entscheidung, nur die faktisch zu erwartenden Qualifizierungsaktivitäten zum Maßstab zu machen, ist keine Bewertung des Umstandes, daß geltende Normen nicht verwirklicht werden, verbunden. Je nach Standpunkt oder Gegebenheit des Einzelfalles kann man den Sachverhalt, daß durch das Sonderprogramm Maßnahmen, die (teilweise) ohnehin angestanden hätten, durchgeführt werden, sowohl als problematische Verwendung von öffentlichen Mitteln interpretieren als auch als positiv zu bewertenden Anstoß, papierene Normen zur betrieblichen Realität werden zu lassen.

Weiterbeschäftigung des Arbeitnehmers nach zumutbaren Umschulungs- oder Fortbildungsmaßnahmen möglich ist ..." (§ 102 Abs. 3 S. 4 BetrVG). Weiter können in diesem Zusammenhang eventuell vorhandene Auswahlrichtlinien nach § 95 BetrVG ins Spiel kommen. Ist die Umstellung als Betriebsänderung (§ 111 BetrVG) anzusehen, stehen ein Interessenausgleich bzw. Sozialplan an (vgl. dazu Vogt 1974; Fuchs 1977). Auch in diesem Zusammenhang gehören vom Unternehmen zu finanzierende Qualifizierungs-, Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen häufig zu den von Unternehmensleitung und Betriebsrat vereinbarten bzw. durch die Einigungsstelle beschlossenen Maßnahmen. Wenn von der Umstellung ein größerer Teil der Belegschaft betroffen ist, greifen in diesem Zusammenhang je nach Sachlage verschiedene weitere Bestimmungen aus dem AFG und KschG.

Bei der Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen selbst wiederum hat der Betriebsrat aufgrund der §§ 96 und 98 BetrVG weitgehende Eingriffsmöglichkeiten. Er hat gemeinsam mit dem Arbeitgeber die Aufgabe, die Berufsbildung[1)] zu fördern und die entsprechenden Maßnahmen durchzuführen, d.h. er kann unter anderem Teilnehmer vorschlagen oder begründet der Berufung von Lehrkräften widersprechen. Das heißt, daß berufliche Bildung in diesem Sinne wohl auch die Maßnahmen im Rahmen des Sonderprogramms umfaßt.

Umschulung bzw. Qualifizierung auf Kosten des Betriebs spielt ebenfalls eine Rolle bei den verschiedenen Rationalisierungsschutz- bzw. Bestandsschutzabkommen, die von den Gewerkschaften ab Mitte der sechziger Jahre für mittlerweile fast alle Tarifbereiche abgeschlossen wurden. Sie enthalten allerdings unterschiedlich weitgehende und häufig nicht vollkommen eindeutige Bestimmungen. Hinzu kommt, daß es, vor allem in größeren Betrieben, einschlägige Betriebsvereinbarungen gibt, die bei Umsetzungen (neben der Verdienstsicherung) auch entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen auf Kosten des Betriebs garantieren (vgl. Dohse u.a. 1982, S. 303 ff.).

---

1) Berufsbildung im BetrVG "umfaßt neben der eigentlichen Ausbildung, der beruflichen Grundausbildung, alle Maßnahmen die berufliche Fähigkeiten und Kenntnisse vermitteln, z.B. auch kurzfristige Bildungsmaßnahmen für Anlernlinge, Praktikanten, Volontäre usw." (Fitting u.a. 1977, S. 1014).

Schon diese kaum vollständige Aufzählung zeigt, daß eine eingehende Befassung mit dem Komplex "Regelungen zur Qualifizierungsfinanzierung durch den Betrieb" eine eigene Untersuchung erfordern würde. Wir wollen deshalb hier nur auf einige Beispiele aus unserem empirischen Material eingehen.

Zu den Fällen, in denen einerseits die Bedingungen einer "Umstellung" im Sinne des Sonderprogramms eindeutig gegeben waren, gleichzeitig aber ohnehin alternative Regelungen über die Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen galten, zählten zwei von uns untersuchte Betriebe aus dem Bereich der Druckindustrie. Es ging dort um die Einführung "rechnergesteuerter Textsysteme".

In einem mittelgroßen Betrieb (ca. 400 Beschäftigte) stand die Umstellung auf das neue Verfahren zur Zeit der Auflegung des Sonderprogramms gerade an. Der Schwerpunkt 1 wurde dann genutzt, um "Sonstige Qualifizierung" für die von der neuen Technik unmittelbar betroffenen Facharbeiter (ca. ein Drittel der Belegschaft) zu beantragen. Der Betriebsrat ließ erkennen, daß entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen (eventuell etwas weniger umfassend und in kürzerer Zeit) ohnedies hätten stattfinden müssen. Auch die Geschäftsleitung bestätigte, daß allein die Anforderungen des neuen Verfahrens in jedem Falle erhebliche Qualifizierungsanstrengungen des Unternehmens erforderlich gemacht hätten.

In diesem Fall war davon auszugehen, daß sowohl technische Sachzwänge als auch Betriebsratsaktivitäten für wesentliche Qualifizierungsaktivitäten auch ohne Förderung gesorgt hätten. Zu erwähnen ist aber weiter, daß für diese Branche kurz vor der Auflegung des Sonderprogramms nach schweren Auseinandersetzungen ein besonderer "Tarifvertrag über die Einführung und Anwendung rechnergesteuerter Textsysteme" (RTS-Tarifvertrag) abgeschlossen worden war, der ebenfalls - neben weitgehenden Absicherungs- und Anlagenbesetzungsvorschriften - Vorgaben über die Qualifizierung von Fachkräften der Druckindustrie enthält[1].

---

1) Mittlerweile wurde von der IG Druck und Papier ein "Tarifvertrag über die Aus-, Fort- und Weiterbildung in der Druckindustrie" (25.2.1981) als Forderung beschlossen, der weitgehende Qualifizierungsrechte, insbesondere auch neben und zusätzlich zur Jugendlichen-Ausbildung, vorsieht. Interessant ist dabei besonders die Vorstellung, die Kosten der Bildungsmaßnahmen über eine gemeinsame Einrichtung der Tarifvertragsparteien via Umlagen der Mitgliedsbetriebe, d.h. überbetrieblich zu finanzieren.

Auch in drei Großbetrieben der Schwerindustrie trat die Maßnahmenförderung des Schwerpunkts 1 mindestens teilweise an die Stelle von aufgrund anderer Regelungen zu erwartender Leistungen. Die Betriebe gehören einer von einer schwerwiegenden Strukturkrise betroffenen Branche an. Betriebliche Umstellungen, vor allem in der Form von Teilstillegungen und innerbetrieblichen Umsetzungen, sowie Personalabbau über Sozialpläne standen bereits an. Diese Unternehmen unterliegen der Montanmitbestimmung und haben stark gewerkschaftlich organisierte Belegschaften, so daß davon ausgegangen werden kann, daß in der Regel normative Regelungen auch in die Tat umgesetzt werden. Es gab außerdem bereits verschiedene Vereinbarungen, in denen u.a. die erforderlichen Qualifizierungsmaßnahmen zur Aufgabe des Unternehmens erklärt wurden.

In einem der Unternehmen kam es im Gefolge einer bereits vor dem Sonderprogramm geplanten Teilstillegung zu einer Vielzahl von innerbetrieblichen Umsetzungen. Der Schwerpunkt 1 des Sonderprogramms wurde dann genutzt, um für die Arbeitskräfte entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen zu beantragen. Vom Betriebsrat wurde nachdrücklich die Auffassung vertreten, daß man auch ohne öffentliche Förderung die erforderliche Qualifizierung der betroffenen Kollegen durchgeführt hätte. Dabei hätte man allerdings wohl einige Abstriche bezüglich Umfang und Qualität in Kauf nehmen müssen. Diese Annahme kann als sehr plausibel gelten; es gab auf der einen Seite bereits ein System der planmäßigen innerbetrieblichen Einarbeitung, das auch bei innerbetrieblichen Umsetzungen griff; auf der anderen Seite stand das Unternehmen gerade in Verhandlungen mit der Arbeitnehmervertretung über einen Sozialplan im Zusammenhang mit der "Gesundschrumpfung" des Werks. Daher wären u.a. Qualifizierungsregelungen zugunsten von Umgesetzten ohnehin auf die Tagesordnung gekommen.

Vergleichbar war die Situation in zwei weiteren Großbetrieben derselben Branche. Hier gab es bereits seit einiger Zeit ein längerfristig angelegtes, zwischen den Unternehmenseignern, der Betriebsvertretung und der zuständigen Gewerkschaft ausgehandeltes regionales Sanierungskonzept. In den Vereinbarungen wurde u.a. garantiert, daß es für einen längeren Zeitraum nicht zu arbeitgeberseitigen betriebsbedingten Entlassungen kommen würde (obwohl der Belegschaftsstand der einbezogenen Betriebe drastisch reduziert werden mußte) und die zur Bewältigung von Umsetzungen (auch zwischen selbständigen Unternehmenseinheiten innerhalb des Restrukturierungsbereichs) erforderlichen Qualifizierungsmaßnahmen ebenfalls vom Unternehmen getragen würden. Hier war also davon auszugehen, daß die Arbeitnehmervertretung - ungeachtet der finanziellen Probleme, in der die Unternehmen insgesamt steckten - die entsprechenden Ansprüche der Betroffenen mindestens zum Teil

hätte durchsetzen können. Von Unternehmensleitung wie Betriebsrat wurde dann die umfangreiche Förderung aus dem Schwerpunkt 1 nicht zuletzt als eine Erleichterung zur Finanzierung der Anpassungslasten im Gefolge der Umstrukturierung gesehen und gerne genutzt.

In den geschilderten Beispielen hätten also gesetzliche und tarifvertragliche Regelungen, ebenso wie die faktische innerbetriebliche Durchsetzungsfähigkeit von Betriebsrat und zuständigen Gewerkschaften, mit hoher Wahrscheinlichkeit dafür gesorgt, daß es auch ohne Programmförderung zu Qualifizierungsmaßnahmen für die betroffenen Arbeitskräfte gekommen wäre. Es bestand ein nennenswertes Substitutionspotential und insofern Mitnahme im Sinne der oben getroffenen Abgrenzung. Festzuhalten ist aber auch, daß durch die Förderung Zusatzeffekte (bezogen auf Dauer, Umfang und Qualität der Maßnahmen, Zahl der Teilnehmer, Art der Durchführung usw.) erzielt worden sind.

In den folgenden Fällen, in zwei großen Metallverarbeitungsbetrieben, ist ebenfalls davon auszugehen, daß eine eindeutige Umstellung (im betriebsverfassungsrechtlichen wie im Sonderprogrammsinne) vorlag. Beide Betriebe fielen zusätzlich unter die rahmentariflichen Rationalisierungsschutzvereinbarungen der Branche und konnten außerdem als stark gewerkschaftlich organisiert gelten. Insofern war die Situation mit den bisher behandelten Fällen vergleichbar; es gibt aber auch wesentliche Unterschiede: In beiden Betrieben galt nicht das Montan-,sondern das Mitbestimmungsgesetz von 1976; beide operierten nicht in einem speziellen Sektor, der trotz seiner strukturellen Schrumpfung seit langem gegenüber unmittelbaren Markteinflüssen stark abgepuffert ist. Der eine war vielmehr ein zwar großer, gleichwohl aber stark von wenigen Abnehmern abhängiger Zuliefererbetrieb. Der andere befand sich in einem sowohl von der nationalen wie der internationelen Konkurrenz hart umkämpften Marktsegment,wo er gerade versuchte, einen aufgelaufenen erheblichen technologischen Rückstand durch Umstellung auf eine völlig neue Generation von Produkten derselben "Familie" aufzuholen.

Der Zuliefererbetrieb (Bestandteil eines großen, internationalen, nicht in Deutschland ansässigen Konzerns) führte gerade eine Neuaufteilung seiner Produktionsaktivitäten zwischen den verschiedenen deutschen und ausländischen Standorten durch. Mit dem Programm wurden zur Bewältigung der entsprechenden Umstrukturierungen vor allem Facharbeiter (!) für den Einsatz in der Produktion vorbereitet. Wegen der durch die Produktionsumstellungen veränderten Anforderungen, aber auch aufgrund der geltenden Regelungen, wären hier, ebenso wie in den bisher vorgestellten Fällen, betriebliche Qualifizierungsanstrengungen eigentlich angestanden. Dafür, daß es ohne die Förderung zu keinen oder jedenfalls nur zu wesentlich weniger umfassenden Maßnahmen gekommen wäre, sprechen jedoch mehrere Aspekte. Zum einen, daß die fragliche Umstellung (obwohl es sich hier um eine regional durchaus bedeutende Niederlassung handelte) erheblich weniger Interesse erregt hätte und eine öffentliche Unterstützung für das Unternehmen insgesamt nicht zur Debatte stand. Man ging hier von einer normalen unternehmerischen Reorganisationsentscheidung und nicht von einer ohne staatliche Intervention nicht zu bewältigenden Strukturproblematik aus. Weiter dürfte eine Rolle gespielt haben, daß die deutsche Leitung gegenüber der ausländischen Konzernspitze wohl nur beschränkte Durchsetzungsmöglichkeiten für kostspielige Qualifizierungsstrategien hatte. Nach Aussage des Managements hätte es ohne das Programm deshalb auch nur einige kurze Einführungskurse für einen Teil der Betoffenen gegeben.

Nicht viel anders stellte sich die Situation im zweiten Betrieb dar. Hier ging es darum, den Sprung von der Fertigung von feinmechanischen zu weitgehend elektronischen Produkten zu schaffen. Die Voraussetzung für betriebsseitige Qualifizierungsaktivitäten waren gegeben. Auch hier hätten aber ökonomische Aspekte wahrscheinlich dazu geführt, daß sie ohne Programm jedenfalls erheblich geringer hätten ausfallen müssen: Zwar war umfassende Qualifizierung von der Seite der Produktionsanforderungen dringend geboten, gleichwohl war es zweifelhaft, ob man in der Lage gewesen wäre, sie zu finanzieren. Das Unternehmen selbst steckte seit Jahren tief in den roten Zahlen und konnte auch von Seiten des Konzerns, dem es angehört, keine weitere Hilfe erwarten, da dessen Situation insgesamt mindestens genauso prekär war.

Beide Beispiele zeigen deutlich, daß auch an und für sich eindeutige Verpflichtungen von Unternehmen, bei bestimmten Anlässen Aktivitäten zur Qualifizierung von Beschäftigten einzuleiten, nur dann faktische Bedeutung gewinnen können,wenn neben den "politischen" (Durchsetzungsvermögen der Arbeitnehmerseite) auch die materiellen Voraussetzungen zu ihrer Verwirklichung vorhanden sind. Der Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen durch den Schwerpunkt 1 könnte man also in den zuletzt geschilderten Fällen mindestens zum Teil die Funktion zumessen, überhaupt erst die Bedingungen dafür geschaffen zu haben, daß bestehende Regelungen wirksam werden konnten.

Eine noch stärkere Bedeutung dürfte der Aspekt, bestehende Regelungen mit Leben zu erfüllen, unseres Erachtens allerdings bei den Fällen gehabt haben, die wir abschließend zusammenfassend darstellen wollen:

Auch hier waren betriebliche Umstellungen im verschiedentlich angesprochenen Sinne festzustellen, auch in diesen Betrieben gab es Betriebsräte und es galten bestimmte "Rationalisierungsschutzverträge". Diese Voraussetzungen gelangten wegen unterschiedlicher Rahmenbedingungen dennoch nicht zur gleichen faktischen Bedeutung wie in den bisher geschilderten Fällen. Zu nennen ist zunächst einmal die Betriebsgröße. Die Beschäftigtenzahl der fraglichen Betriebe lag zwischen ca. 150 und 400. Das heißt, unter anderem, daß es kein (bzw. allenfalls ein) von der Arbeit freigestelltes Betriebsratsmitglied gab. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad lag erheblich niedriger als bei den zuvor behandelten Fällen und bei zweien von den dreien handelte es sich um sogenannte "Frauenbetriebe" mit einem hohen Anteil an formal wenig qualifizierten, niedrig eingruppierten Arbeitskräften. Außerdem lagen sie in ländlich strukturierten Regionen, wo hohe Ortsbindung der Arbeitskräfte mit einem Mangel an alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten am Ort einhergeht. Weiter war der Organisationsbereich der jeweils zuständigen Gewerkschaft sehr heterogen. Es gab keine aktuell eindeutig dominierende Umstellungsform, wie das etwa bei der Einführung der rechnergesteuerten Textsysteme im Organisationsbereich der Industriegewerkschaft Druck und Papier der Fall ist; folglich gab es auch keine umfassende gewerkschaftliche Vorerfahrung oder gar Handlungsanleitungen, auf die man hätte zurückgreifen können.

Wie verschiedene Untersuchungen gezeigt haben, ist bei derartigen Konstellationen in der Regel mit einem erheblich niedrigeren Niveau der Interessenvertretungsaktivitäten zu rechnen. In vielen Fällen besteht nicht einmal ein richtig funktionierender Betriebsrat und wo doch, ist er schon aus Gründen seiner beschränkten Ressourcen gezwungen, seine Aktivitäten auf die (seinem und dem Verständnis der Belegschaft nach) "zentralen" Aufgaben (wie Entlohnung, Verhinderung von Entlassung, Sicherung der Eingruppierung bei Umsetzung, Mitarbeit bei der beruflichen Erstausbildung usw.) zu konzentrieren, während das Engagement für die betriebliche Qualifizierung von Mitarbeitern, wenn überhaupt, erst mit geringerem Stellenwert zum Tragen kommt (vgl. auch Maase u.a. 1978).

Tritt dazu noch eine insgesamt prekäre ökonomische Lage des Betriebs und kann, wegen der geringen Zahl der Betroffenen, im Zweifelsfall auch kaum mit politischen Interventionen zugunsten des Unternehmens gerechnet werden,so darf es nicht überraschen, wenn von der Arbeitnehmervertretung (formal möglicherweise auch noch so gut begründbare) Forderungen nach unternehmensseitig zu finanzierenden Qualifikationsanstrengungen entweder gar nicht erwogen oder jedenfalls nicht erhoben werden.In diesen Fällen kann u.E. davon ausgegangen werden,daß das Sonderprogramm zwar formal z.T. in die Alimentationsverpflichtungen anderer eingetreten ist,faktisch aber von Mitnahme insofern nicht die Rede sein sollte,als ohne seine Intervention die entsprechenden Vorschriften bloßes Papier ohne faktische Bedeutung geblieben wären.

Auch wenn sich für einen Teil der von uns skizzierten Fälle also durchaus behaupten läßt,daß der Schwerpunkt 1 in einer sinnvollen Weise zum "Geburtshelfer" einer zwar anderweitig bereits konzipierten, aber dennoch kaum praxisrelevanten Weiterqualifizierung geworden ist, bleibt die Frage, ob dies als wünschenswerter Zustand angesehen werden kann. So sehr wir einerseits davon ausgehen, daß die praktischen Wirkungen des Programms in den zuletzt behandelten Fällen akzeptabel sind, so wenig wären wir mit einer programmatischen Wendung dieses Sachverhaltes einverstanden: Es kann u.E. nicht Aufgabe öffentlicher Qualifizierungsförderung sein, quasi unter der Hand (und nur für die, die das zu nutzen verstehen und dazu bereit sind) in die Finanzierung von ohnehin bestehenden eindeutigen Qualifikationsverpflichtungen der Unternehmen einzutreten.

Öffentliche Förderung sollte nur für zusätzliche, d.h. für sonst nicht durchführbare Aktivitäten gewährt werden[1]. Das ist in der

---

1) Eine ganz andere Frage ist dann, was getan werden kann,um zu erreichen, daß das auch von uns wieder konstatierte erhebliche Gefälle im praktischen Wert von gesetzlichen und tarifvertraglichen Regelungen sowie von betrieblichen Vereinbarungen (das betrifft auch, aber nicht nur, Qualifizierungsansprüche), etwa zwischen Groß- und Kleinbetrieben, zwischen unterschiedlichen Branchen und Regionen usw. abgebaut wird. Vieles spricht dafür, daß die daraus folgende Dualisierung von Beschäftigungschancen mit all ihren problematischen Konsequenzen in letzter Zeit u.a. auch eigentlich ganz anders intendierte Schutzvereinbarungen eher gestiegen ist, so daß Tarifvertragsparteien und Gesetzgeber dringend aufgerufen wären, sich dieser Problematik zu widmen.

hier aufgeworfenen Perspektive der Fall, soweit durch die Förderung des Schwerpunkts 1 in anderen Regelungen vorgesehene Maßnahmen überhaupt erst faktisch ermöglicht werden, oder sich die Maßnahmen durch die Förderung erheblich verbessern. Falls mit der Förderung nicht in die Finanzierung rechtlich oder tarifvertraglich ohnedies anstehender Maßnahmen eingetreten werden soll, gleichzeitig aber die beschriebenen Zusatzeffekte als erwünscht angesehen werden, sollte (zumindest in den Fällen, in denen auch andere Regelungsgrundlagen betrieblich getragene Maßnahmen erwarten lassen) erst nach Ablauf bestimmter betrieblich zu finanzierender Teile der Maßnahme eine öffentliche Finanzierung erfolgen,oder es sollten deutlich geringere Fördersätze gewährt werden. In den - nicht völlig exotischen - Fällen allerdings, in denen fällige betriebliche Anpassungsprozesse sich ohnedies nur mehr mit massiver öffentlicher Unterstützung abwickeln lassen, wird sich u.U. an der Belastung für öffentliche Kassen insgesamt letztlich nicht viel ändern.

## 4. Plädoyer für eine differenzierte Betrachtungsweise

Bei der Behandlung der Problematik haben wir zwischen Fehlverwendung und Mitnahme unterschieden. Fehlverwendung bedeutet demnach eine Verwendung von Fördermitteln für andere als für Qualifizierungszwecke. Neben eher seltenen Fällen hochgradiger Fehlverwendung - in denen Betriebe kaum oder keine Qualifizierung durchführen - haben weichere Formen der Fehlverwendung eine Rolle gespielt: Eine Qualifizierung wurde zwar vorgenommen, aber die Finanzierungsdauer war erheblich länger als die tatsächliche Dauer der Maßnahme und/oder die Arbeitskräfte wurden während der Qualifizierungsphase in erheblich größerem Umfang produktiv eingesetzt als dies den Eigenanforderungen des Qualifizierungsprozesses entspricht. Derartige Formen von Fehlverwendung waren nur bei "Sonstiger Qualifizierung" von nennenswerter Bedeutung.

Fortbildung und Umschulung dagegen bieten schon wegen der Eigenart der Maßnahmen hierfür kaum Spielräume; außerdem sind Betriebsräte und Arbeitsverwaltung, da sie oft über einschlägige Erfah-

rungen mit solchen oder ähnlichen Maßnahmen verfügen, viel besser als bei den meist neuartigen "Sonstigen Qualifizierungsmaßnahmen" in der Lage, ihre Kontrollfunktion auszuüben. Nicht intentionsgemäße Mittelverwendung war vor allem anzutreffen bei nicht genau durchstrukturierten, länger dauernden Maßnahmen, insbesondere in den Fällen, in denen die Teilnehmer nicht oder nur unzulänglich über ihre Förderung durch das Sonderprogramm informiert waren.

Schlußfolgern läßt sich daraus, daß es um so besser gelingen dürfte, das Fehlverwendungsproblem in den Griff zu bekommen, je mehr man den Anteil von Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen insgesamt steigert. Bei "Sonstiger Qualifizierung" (die, wie wir an anderen Stellen zeigen,in vielen Fällen neben Fortbildung und Umschulung ihre Berechtigung haben muß) bieten insbesondere genaue Unterweisungspläne, Abstellung von für Qualifizierung zuständigen Mitarbeitern, Zurverfügungstellung von Lernmitteln, Durchführung "besonderter" Kurse, Überprüfung der vermittelten Kenntnisse (Lernzielkontrolle),ausreichende Personaldeckung in der jeweiligen Abteilung und umfassende Unterrichtung der Teilnehmer über die Qualifizierungsmaßnahmen (Qualifikationsziele, Ablauf, Finanzierungsträger usw.) eine hohe Gewähr dafür, daß die angegebenen Ziele tatsächlich erreicht werden können. Darüber hinaus wären weitergehende Anforderungen an die Förderanträge und eine klarere Zuweisung der Kontrollkompetenzen bei der Einhaltung der beantragten Qualifizierungspläne[1] sicher geeignet, das Problem weiter zu entschärfen.

Ohne derartige Vorkehrungen bestünde bei einer eventuellen Fortsetzung einer Qualifizierungsförderung im Sinne des Schwerpunkts 1 die Gefahr, daß sich die Fehlverwendung noch ausweitet: Nachdem bislang schon die Chance wenig präziser Förderbedingungen offensichtlich genutzt wurde, ist zu erwarten, daß auch Betriebe, die diesmal "einwandfreie Maßnahmen" durchgeführt haben, sich an den schlechten, aber nicht monierten Beispielen anderer orientieren.

---

1) Hier gab es offenbar häufig ein wechselseitiges Zuschieben der "Kontrollverantwortung" zwischen Arbeitsverwaltung und Betriebsräten (vgl. Bosch u.a. 1981).

(Die Möglichkeit, aus einem Förderprogramm "etwas herauszuholen", spricht sich bei Unternehmen durchaus herum.) Betriebe dagegen, die sich diesmal schon eine Überfinanzierung ihrer Maßnahmen gesichert haben, könnten sich veranlaßt sehen, zu prüfen, ob diese Taktik nicht noch weiter ausgebaut werden könnte. Für solche Entwicklungen spricht auch, daß uns bei mehreren Betriebsbesuchen von den für Anträge Verantwortlichen versichert wurde, daß man mit einer derartig großzügigen Förderung auf keinen Fall gerechnet hatte. Vielmehr waren sowohl die Streichungen ganzer Maßnahmen, als auch die erhebliche Verringerung der Förderdauer in einigen Fällen eigentlich bereits bei der Antragstellung "einkalkuliert", vor allem aufgrund von Erfahrungen mit den wesentlich restriktiver gehandhabten Förderungsinstrumenten, beispielsweise aus dem Bereich des AFG. Folgerichtig zeigte sich dann auch, daß - grosso modo - im Umfang der erwarteten Förderung einwandfreie Maßnahmen durchgeführt wurden, während sich Probleme der Fehlverwendung vor allem bei Maßnahmen konzentrierten, mit deren Förderung man eigentlich kaum gerechnet hatte.

Für einen Abbau von Fehlverwendung gibt es einige Ansatzpunkte. Sinnvoll wäre eine straffere Gestaltung der Förderbedingungen mit eingehenden Kontrollmöglichkeiten und -verpflichtungen seitens der Arbeitsverwaltung, u.U. auch der betrieblichen Interessenvertretung. Das Fehlverwendungsproblem würde sich um so mehr reduzieren, je mehr man den Anteil von Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen steigert. Hierzu könnte ein Ausbau des "Attraktivitätsgefälles" zwischen den Maßnahmetypen dienen:

- Man könnte z.B. eine erheblich stärkere Spreizung der Fördersätze zwischen den Maßnahmeformen vornehmen: von Umschulungen und Fortbildungen, bei denen auch ein höherer Erstattungssatz diskutabel wäre, abfallend hin zu Maßnahmen der "Sonstigen Qualifizierung".

- Bei der "Sonstigen Qualifizierung" könnte weiter nach bestimmten Kriterien (etwa Anteil der aus dem Produktionsprozeß ausgegliederten Qualifizierungsabschnitte) abgestuft werden.

- Sinnvoll wäre auch eine genauere Prüfung der erforderlichen Förderdauer oder eine Finanzierungsform, bei der die Weiterförderung nach bestimmten Tranchen jeweils von einer erneuten Begutachtung des erreichten Standes durch Arbeitsverwaltung oder Betriebsrat abhängig zu machen wäre.

- Schließlich wäre zu überlegen, ob sich mittels einer Auswertung der Unterrichtsmaterialien, der didaktischen Konzeption usw. bestimmter vorbildlicher und über einen Einzelbetrieb hinaus bedeutender "Sonstiger Qualifizierungsgänge", Mindeststandards für die Gewährung von Qualifizierungszuschüssen festlegen ließen. Sie könnten eine Gewähr dafür bieten, daß die angegebenen Zielstellungen tatsächlich realisiert werden.

Von Mitnahme sprechen wir, soweit die Mittel zwar für Qualifizierung verwendet wurden, damit aber keine zusätzlichen Qualifizierungsaktivitäten des Betriebs über ein bereits vorgesehenes oder erwartbares Maß hinaus finanziert wurden. Mitnahme nach unserer Definition hat bei den Maßnahmen im Schwerpunkt 1 zweifellos eine beachtliche Rolle gespielt.

Daraus aber eine pauschalierte Einschätzung von Erfolg oder Mißerfolg dieses Teils des Sonderprogramms abzuleiten, macht keinen Sinn. Eine angemessene Bewertung setzt nämlich eine genaue Kenntnis der meist sehr spezifischen Rahmenbedingungen jedes einzelnen Falls voraus.

Trotzdem lassen sich einige allgemeinere Aussagen machen: Gerade bei komplexen, anspruchsvollen, gut organisierten und gut durchgeführten Maßnahmen besteht eine überdurchschnittlich hohe Wahrscheinlichkeit, daß (Sockel-)Mitnahme (in je unterschiedlichem Umfang) betrieben wurde. Das gilt vor allen Dingen für Maßnahmen der Umschulung und Fortbildung, aber auch für die unter Qualifizierungsaspekten anspruchsvolleren Formen der "Sonstigen Qualifizierung". Umgekehrt ist bei kurzfristig konzipierten, eher "aus dem Ärmel geschüttelten" Maßnahmen der "Sonstigen Qualifizierung" in Betrieben mit keiner oder geringer Vorerfahrung mit geringeren Mitnahmegraden zu rechnen, was aber keineswegs in jedem Fall posi-

tiver zu bewerten ist. Von Mitnahme sprechen wir weiter, wenn Betriebe durch das Sonderprogramm Qualifizierungsleistungen finanzierten, die sonst aufgrund bestehender (gesetzlicher, tarifvertraglicher o.ä.) Regelungen von ihnen oder von dritter Seite übernommen worden wären.

Die Frage der Einschränkung oder Verhinderung von Mitnahme sollte differenziert angegangen werden. Wo sich der Mitnahmegrad mit vertretbarem Aufwand und ohne negative Sekundärauswirkungen kategorisch reduzieren oder die Mitnahme ganz abstellen läßt, sollte dies unbedingt geschehen. Das gilt z.B. für Maßnahmen, die im Zusammenhang mit anstehenden Umstellungen unausweichlich stattfinden müßten und auch ohne Programmanstoß durchgeführt werden würden. Diese Situation wurde von uns mehrfach angetroffen. Das gilt aber auch dann, wenn aufgrund von Regelungen wie Tarifvertrag, Betriebsverfassungsgesetz oder Betriebsvereinbarung andere Kostenträger eigentlich ohnedies verpflichtet wären, für erforderliche Qualifizierungsmaßnahmen aufzukommen.

Dagegen wird eine gewisse "Sockelmitnahme" der Art, daß auch ohnedies geplante Maßnahmen mit subventioniert werden, wenn im Rahmen öffentlicher Förderung zusätzliche Maßnahmen durchgeführt werden, kaum zu verhindern sein. Diese Sockelmitnahme erscheint uns solange nicht als sehr problematisch, wie davon ausgegangen werden kann, daß tatsächlich wesentlich mehr Arbeitskräfte einbezogen, die Bedingungen für die Teilnehmer verbessert und/oder umfassendere Qualifikationen vermittelt werden. Solche Sockelmitnahmen sind wohl letztlich bei jedem Förderungsprogramm zu verzeichnen. Die Chance, davon zu profitieren, bringt oft überhaupt erst die Bereitschaft zur Beteiligung hervor. Sie lassen sich tolerieren, wenn angemessene "Zusatzeffekte" erzielt werden.

Zu betonen ist hier nochmals, daß sich Fehlverwendung und Mitnahme keineswegs wechselseitig ausschließen, sie überlagern sich zuweilen sogar. Das gilt schon auf der Ebene der einzelnen Maßnahmen (wenn z.B. die finanzierte Maßnahmedauer stark überhöht war und außerdem noch in der "Restzeit" in erheblichem Umfang sowieso zu erwartende Qualifizierung durchgeführt wurde). Es gilt erst recht

auf der Ebene von Betrieben: Gerade unter den Unternehmen, die eine Vielzahl von Maßnahmen durchführten, fanden sich einzelne Aktivitäten, bei denen ein erhebliches Ausmaß von Fehlverwendung zu vermuten war; bei anderen mußte ein hoher Mitnahmegrad unterstellt werden, während wieder andere unter beiden Aspekten kaum zu beanstanden waren. Hier ist es angezeigt, die Qualifizierungsaktivitäten insgesamt zu betrachten, um zu einer angemessenen Einschätzung zu kommen[1].

Die Eigenart der hier behandelten Fragestellung läßt exakt quantifizierbare und in jedem Fall eindeutige und abschließende Einschätzungen letztlich nicht in jedem Fall zu. Wie man die skizzierten Sachverhalte bewertet, hängt von individuellen Präferenzentscheidungen ab. Was hier jedoch im Interesse der Sache erfolgen sollte, war ein Plädoyer für eine differenzierte Betrachtungsweise: Mit schlichten Erfolgs-/Mißerfolgs-Etikettierungen wird man dem Problem jedenfalls nicht gerecht.

---

1) In einigen Fällen wurde sogar von Unternehmensseite explizit argumentiert, daß man Mitnahme eines gewissen Ausmaßes bei einigen Maßnahmen als "statthaft" ansehe, weil man bei anderen Maßnahmen erheblich "draufzahle". Ein "schlechtes Gewissen" sei aber eigentlich nur angebracht, wenn man (alle Nebenkosten eingerechnet) mehr Geld erhalte, als für Qualifizierungsmaßnahmen aufwende.

## Zusammenfassung der Ergebnisse und arbeitsmarktpolitische Schlußfolgerungen

Mit dem Arbeitsmarktpolitischen Programm der Bundesregierung von 1979 wurde eine Verbesserung der Beschäftigungssituation in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit angestrebt. Im Schwerpunkt 1 dieses Programms wurde erstmals die berufliche Qualifizierung von Arbeitnehmern in Betrieben mit Anpassungs- und Umstellungsprozessen mit öffentlichen Mitteln gefördert. Durch die Förderung sollten die Betriebe veranlaßt werden, die Qualifizierungsanpassung frühzeitig und innerbetrieblich vorzunehmen. Damit hätte man - so die Vorstellung der Programmschöpfer - ein spezifisches neues arbeitsmarktpolitisches Instrument zur Flankierung von strukturellen Anpassungsprozessen an der Hand; insbesondere in den schwächeren Arbeitsmarktregionen wurde der Bedarf an zukunftsgerichteter Umstrukturierung der Wirtschaft als besonders hoch und dringlich angesehen. Arbeitsmarktpolitisch neue Akzente sollte das Instrument auch dadurch setzen, daß es (gegenüber etwa der AFG-Förderung) stärker dezentral, d.h. betriebs- und arbeitsplatzbezogen orientiert war und mithin auch die Verantwortung der Unternehmen für frühzeitige Anpassung in ihrem unmittelbaren Verfügungsbereich mobilisierte und stärkte. Den Betriebsräten wollte man bessere und vor allem aktivere Einwirkungsmöglichkeiten und eine größere Mitverantwortung bei der sozialen Bewältigung von Anpassungsvorgängen einräumen. Das Programm hatte also insofern zweifelsohne Experimentalcharakter.

Die öffentliche Unterstützung von innerbetrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen basierte auf der Überlegung, daß bei verringerter Arbeitskräftenachfrage die Weiterbildung von Arbeitskräften außerhalb des Betriebs und unter der - bei AFG-Förderung üblichen - Auflösung des Beschäftigungsverhältnisses ein großes Risiko hinsichtlich der beruflichen Wiedereingliederung nach Beendigung der Qualifizierungsmaßnahme mit sich bringt. Ist zudem noch, wie in Problemregionen oder bei allgemeiner Wachstumsschwäche zu erwarten, die Ertragslage der Unternehmen über längere Zeit hinweg ungünstig, so unterbleiben auch betrieblich finanzierte Maßnahmen zur Qualifikationsanpassung der Belegschaften. Anstelle von eige-

nen Qualifizierungsanstrengungen zur Bewältigung der Anpassungserfordernisse holen sich deshalb die Betriebe Arbeitskräfte mit konkret benötigten Spezialqualifikationen, aber auch vermeintlich generell höher qualifizierte Kräfte vom Arbeitsmarkt. Mit dieser Lösung des Anpassungsproblems über Entlassung einerseits und Einstellung andererseits wäre indes ein Arbeitskräfteumschlag zwischen betrieblichen und überbetrieblichen Arbeitsmärkten, eine Art "Rotationsverfahren" verbunden, das weder effizient noch human ist. Die arbeitsmarktpolitisch präferable und vor allem präventive Lösung liege demgegenüber darin, notwendige Qualifizierungen innerhalb der Betriebe unter Aufrechterhaltung des Beschäftigungsverhältnisses zu organisieren. Mit der Bezuschussung von Lohnkosten für die betroffenen Arbeitnehmer sollten die Unternehmen zu dieser Maßnahme bewegt und der unerwünschte Arbeitskräfteaustausch verhindert werden.

Die arbeitsmarktpolitische Bedeutung und Tragweite der Förderung von innerbetrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen reicht über die erklärte unmittelbare Intention weit hinaus und muß insbesondere im Hinblick darauf bewertet werden, wie und wieweit sie Einfluß auf die Arbeitsmarktstruktur nimmt. Eine positive Wirkung ist gegeben, soweit die Maßnahmen dazu beitragen, über die Bewältigung des Anpassungserfordernisses im einzelnen Betrieb hinaus die Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarkts insgesamt durch größere berufliche Beweglichkeit der Arbeitskräfte zu stärken. Es genügt damit nicht, daß einzelne Beschäftigte besser qualifiziert bzw. den jeweils auftretenden spezifischen Arbeitsanforderungen gerecht werden; die Maßnahmen müßten vielmehr in veränderten Organisationsformen des Arbeitsmarktprozesses ihren Niederschlag finden, und zwar in einer Weise, in der über den jeweils besonderen betrieblichen Bedarf hinaus der Korridor der Anpassungsflexibilität innerhalb und zwischen den Betrieben erweitert wird. Eine solchermaßen verstandene Zielperspektive der Qualifizierungsförderung entspricht nicht nur dem Arbeitsförderungsgesetz, sondern ist bei expansiver Deutung auch mit den Intentionen des Sonderprogramms vereinbar.

Aus dem Blickwinkel einer solchen erweiterten Zielvision des Schwerpunkts 1 hat die Förderung einige vielversprechende Resultate gezeitigt. Diese Ergebnisse sind allerdings vor allem darin zu sehen, daß die im Instrument der Qualifizierungsförderung im Betrieb steckenden Möglichkeiten wenigstens in Umrissen deutlich wurden, weniger darin, daß sie bereits voll umgesetzt werden konnten. Die positiven Wirkungsansätze nämlich blieben teils unvollkommen , teils auf eine begrenzte Zahl von Förderfällen beschränkt: So wurden vor allem bei den Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen arbeitsmarktgängige Qualifikationen erzeugt, die eine größere Mobilitätsfähigkeit erlaubten. In einigen Fällen wurde über den Eigenbedarf der Betriebe hinaus quasi "für den Arbeitsmarkt" qualifiziert; die Förderung erreichte zum Teil Betriebe und Arbeitskräftegruppen, die zuvor nicht oder wenig in den Genuß öffentlicher Mittel gelangt waren. Schließlich wurden, wenn auch nur vereinzelt, positive Beschäftigungsanstöße bzw. beschäftigungserhaltende Wirkungen erkennbar sowie Entlastungen der betroffenen Arbeitnehmer im Zuge der Anpassungs- und Umstellungsprozesse sichtbar.

Ohne Zweifel wurde allerdings das Potential an positiven Struktureffekten bei weitem nicht ausgeschöpft.

- Dies ist zunächst auf den Vergabemodus des Windhundverfahrens (Beendigung der Vergabe bereits am ersten Tag der Beantragungsphase) zurückzuführen. Hierdurch wurde die Chance, daß die Fördermittel an den bisherigen Zuteilungsströmen vorbei oder über diese hinaus den bislang nicht oder wenig bedachten, aber förderbedürftigen Bereichen zuflossen, von vornherein eingeschränkt: Angesichts des außerordentlich hohen Interesses am Schwerpunkt 1 wären bei einer vollen Nutzung des einjährigen Beantragungszeitraums sicherlich noch erheblich mehr Anträge eingegangen und es hätte dann eine gezielte Auswahl stattfinden können.

- Es lag zweitens daran, daß hauptsächlich infolge der sehr geringen Differenzierung der Lohnkostenzuschüsse für die drei Maßnah-

meformen "Fortbildung", "Umschulung" und "Sonstige Maßnahmen" und einer nicht vorgenommenen Mindestquotierung für die einzelnen Maßnahmeformen die "Sonstigen Maßnahmen" mit einem Anteil von 85% der Gesamtheit die beiden anderen höherwertigen, weil mit anerkannten Abschlüssen verbundenen Maßnahmearten etwas an den Rand drängten.

o Drittens schließlich hätte eine präzisere bzw. gezieltere Festlegung von Förderkriterien und Förderungsstandards bei den "Sonstigen Maßnahmen" vermutlich eine stärkere Kanalisierung der Förderresultate in Richtung strukturell wünschenswerter Qualifikationen produziert. Allerdings muß eingeräumt werden, daß man sich mit der Förderung von innerbetrieblichen Maßnahmen in ein vergleichsweise wenig bekanntes und nicht leicht beherrschbares Feld begeben hat, in dem aufgrund großer Vielfältigkeit betrieblicher Ausgangsbedingungen und Praktiken die Möglichkeiten einer wirksamer gestalteten Einflußnahme ex ante schwer einzuschätzen waren.

In den Widerspruch zwischen einerseits größeren Gestaltungsspielräumen der Betriebe und folglich größerem Interesse an der Inanspruchnahme der Fördermittel und andererseits stärkerer Reglementierung der Fördervoraussetzungen und mithin stärker eingeschränkter Gestaltungshoheit für die Betriebe kann man, vom Ergebnis her betrachtet, eher von einem Defizit an Vorsteuerung bei der Mittelvergabe sprechen: Wenn bereits am ersten Tage des auf ein Jahr angesetzten Vergabezeitraums die Mittel um mehr als 100 % überzeichnet waren (vorgesehen 200 Millionen, beantragt 404 Millionen), so ist das ein deutliches Zeichen dafür, daß der Schwerpunkt 1, jedenfalls aber die "sonstige Qualifizierung", von seinen Konditionen her als "überattraktiv" einzuschätzen war. Bei einer besseren Ausschöpfung des Förderzeitraums, u.U. mit gezielten Nachfaßaktionen (wie in Schwerpunkt 2) und mit einer dann möglichen stärkeren Vorabselektion der zu fördernden Maßnahmen wären - mindestens bezogen auf die Qualität der Qualifizierungsgänge - sicher bessere Ergebnisse erreichbar gewesen.

Trotz des gegenüber der potentiellen Wirkung eingeschränkten Erfolgs der Förderergebnisse war aber deutlich erkennbar, daß die Förderung von Qualifizierung im Betrieb als Instrument zusätzlich zur AFG-Förderung eine bedeutsame Ergänzung im Rahmen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik abgeben kann. Die Qualifizierung von Arbeitskräften zur Bewältigung betrieblicher Anpassungsprobleme ist dabei nicht nur im direkten Kontext eindeutig ausweisbarer technisch-organisatorischer Umstellungen sinnvoll. Sie erweist sich vielmehr, auch unabhängig oder zeitlich losgelöst von solchen Umstellungsfällen, als geeignete prophylaktische Maßnahme zur Verbesserung betrieblicher Anpassungskapazität. Sie kann die Voraussetzung dafür bilden, daß "qualifikationsintensive" Problemlösungen von den Unternehmen überhaupt in Betracht gezogen oder als durchführbar eingestuft werden; sie kann darüber hinaus dazu beitragen, daß das Anpassungsproblem an Ort und Stelle bewältigt und nicht auf andere Betriebe oder - mittels verschärfter Personalauslese - auf den allgemeinen Arbeitsmarkt abgewälzt wird.

## 1. Indirekter Arbeitskräfteaustausch nur teilweise verhindert

In der zweiten Hälfte der 70er Jahre war eine beständige Vergrößerung des Sockels schwervermittelbarer Arbeitsloser zu beobachten. Diese strukturelle Verschlechterung des Arbeitslosenbestands ging zum erheblichen Teil auf den Austausch von aus betrieblicher Sicht weniger geeigneten bzw. weniger qualifizierten Arbeitskräften gegen qualifiziertere, leistungsfähigere oder geeignetere zurück. Eine Zielsetzung des Programms war es, derartige personalpolitische Praktiken der Personalrotation durch die Förderung betrieblicher Qualifizierung der von Umstellung betroffenen Beschäftigten einzuschränken.

Bei der Analyse des Personalaustauschs war zunächst einmal zu fragen, inwieweit die Maßnahmen im Zusammenhang mit betrieblichen Umstellungen durchgeführt wurden, da ja die Vergabe von Fördermitteln an den Anlaß technisch-organisatorischer Umstellungen gebunden war. Tatsächlich war in vielen Fällen die direkte Verknüpfung der Qualifizierungsmaßnahmen mit diesem Anlaß nicht erkennbar;

vielmehr bezogen sich die Maßnahmen häufig auf Arbeitskräfteprobleme im Rahmen gegebener technisch-organisatorischer Strukturen, die unabhängig von Umstellungen entstanden waren. In anderen Fällen war die Umstellung, soweit erkennbar, ein in kleinen begrenzten Schritten ablaufender, "schleichender" Umstellungsprozeß, der im Regelfall über naturwüchsige Anlernprozesse bewältigt wird. Nur in einer Minderheit der Förderfälle lag eine eher "klassische" Umstellung mit "wesentlichen Auswirkungen auf die Tätigkeitsmerkmale der Belegschaft oder von Teilen der Belegschaft" vor, wie vom Programm vorgesehen.

Selbst in diesen "klassischen" Fällen aber waren die Voraussetzungen für eine direkte Personalrotation, d.h. die Substitution von Arbeitskräften mit entwerteten Qualifikationen durch solche, die den neuen andersartigen Qualifikationsanforderungen genügen, häufig nicht gegeben. Denn auch größere Umstellungen führen oft zu einer Veränderung oder Erweiterung, nicht aber zwangsläufig zu einer Entwertung von bisher geforderten Qualifikationen. Auch dann, wenn technisch-organisatorische Rationalisierung durch Freisetzung von Arbeitskräften zu einem Personalüberschuß führt, wird oft nicht direkt "rotiert", da keine neuen Arbeitsplätze geschaffen werden. Nur in einer relativ kleinen Zahl von Fällen war tatsächlich die Situation gegeben, in der man aufgrund der Umstellung vermutlich ohne die Fördermaßnahmen nicht mehr benötigte Kräfte entlassen und andere mit den geforderten Spezialqualifikationen vom Arbeitsmarkt geholt hätte.

Dennoch kam es in den von uns untersuchten Betrieben im fraglichen Förderzeitraum in vielen Fällen zum Personalaustausch, der allerdings zumeist in keinem klar erkennbaren Zusammenhang mit betrieblichen Umstellungen stand. Der Beweggrund für diese Umschlagprozesse lag nicht in erster Linie in Profildiskrepanzen von vorhandenen und erforderlichen beruflichen Qualifikationen; der Austausch war vielmehr Folge einer betrieblichen Personalauslesepolitik, die auf eine Verbesserung der betrieblichen Qualifikations-, Alters- und Leistungsstruktur ausgerichtet war. Die Betriebe versuchten, unter Rückgriff auf vorhandene Qualifizierungs-

reserven auf dem äußeren Arbeitsmarkt, ihre "schlechten" gegen "gute" Arbeitskräfte einzutauschen. Das Verfahren, über das Austauschprozesse mit dem Ziel einer Strukturaufbesserung der Belegschaft eingeleitet wird, ist vielfach nicht das einer direkten, sondern einer indirekten Rotation. Die Ausgliederung erfolgt nicht unverzüglich und unmittelbar - dem stände auch in vielen Fällen der Kündigungsschutz entgegen -, sondern den Mobilitätsprozessen betriebsinterner Arbeitsmärkte gemäß eher schrittweise und in mehreren Etappen.

Auch das Sonderprogramm hat diese Prinzipien unternehmerischer Personalauswahl nicht entscheidend geändert. Zwar konnten mehr Un- und Angelernte als bisher üblich in betriebliche Qualifizierungsmaßnahmen einbezogen werden, innerhalb dieser Gruppen wurde aber häufig gezielt nach Leistungs- oder Verhaltenskriterien ausgewählt. Umsetzungen auf anspruchsvollere Tätigkeiten oder auch berufliche Beförderungen erfolgten zwar zumeist im Anschluß an Qualifizierungsmaßnahmen, ausgewählt wurden aber diejenigen, die dem Betrieb am geeignetsten erschienen, d.h., daß neben der Befähigung auch das "Arbeitsverhalten" im weitesten Sinne eine wichtige Rolle spielte.

Erfolg bzw. Mißerfolg der Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen wird als Auswahlkriterium für betriebliche Personalauswahl bei Umsetzung, Beförderungen und Ausgliederungsprozessen ebenfalls herangezogen. Ziel ist eine bestmögliche Leistungsausschöpfung und eine Personalentwicklung nach einzelwirtschaftlichen Maßstäben. Je mehr aber die Beteiligung an Qualifizierungsmaßnahmen über Arbeitsplatzzuweisung und Aufstiegschancen entscheidet und je größere Teile der Belegschaft von solchen Maßnahmen erfaßt werden, desto schwieriger wird zugleich die Lage derjenigen, die nicht einbezogen werden. Ihre Arbeitsplätze sind die am meisten gefährdeten, wenn der Betrieb Personalabbau vornimmt oder die Möglichkeit sieht, "schwache" Arbeitskräfte durch "bessere" vom Arbeitsmarkt auszutauschen.

Maßnahmen im Schwerpunkt 1 hätten sicher stärkere Gegenwirkungen gegen diese Folgen betrieblicher "Auswahlpolitik" gehabt, wenn die Förderung stärker von der Berücksichtigung der schwachen Be-

legschaftsgruppen abhängig gemacht worden wäre. Daß nur in relativ geringem Umfang in der beabsichtigten Weise auf Austauschvorgänge zwischen Betrieb und äußerem Arbeitsmarkt eingewirkt wurde, ist aber nicht schlichtweg mit einem Mißerfolg des Programms gleichzusetzen. Vielmehr gab es eine Reihe weiterer positiver Wirkungen, die arbeitsmarktpolitisch als bedeutsam einzuschätzen sind. Diese Wirkungen sind eher indirekt und zum Teil langfristiger Natur. Ihre Bedeutung liegt zum Teil auch weniger darin, daß sie bereits im Gefolge des Schwerpunkts 1 des Sonderprogramms quantitativ bedeutsame Ausmaße angenommen hätten als darin, daß sie als Möglichkeit überhaupt erstmals ins Blickfeld gerieten. Auf sie soll im folgenden eingegangen werden.

## 2. Verbesserungsansätze für die Arbeitsmarktgängigkeit der vermittelten Qualifikationen

Eine der zentralen Anforderungen, die im Sinne einer Strukturverbesserung des Arbeitsmarkts an die Fördermaßnahmen zu richten sind, bezieht sich auf die Arbeitsmarktgängigkeit der vermittelten Qualifikationen. Von ihr ist entscheidend abhängig, ob die Mobilitätsfähigkeit der Arbeitnehmer in größeren räumlichen und zeitlichen Grenzen erhöht und mithin auch die Anpassungskraft des Betriebs, aber insbesondere die des zwischenbetrieblichen Arbeitsmarkts gestärkt wird.

Dimensionen von Arbeitsmarktgängigkeit sind die Qualifikationstiefe und -breite (gemessen am potentiellen Einsatzbereich), die gesellschaftliche Normierung und Standardisierung (durch Prüfungsnachweise) und die Arbeitsmarktrelevanz (also die tatsächliche Nachfrage nach den vermittelten Qualifikationen).

Legt man diese Bewertungsmaßstäbe zugrunde, so sind die meisten der im Sonderprogramm geförderten Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen als positiv zu bewerten. Dies gilt auch für die Fortbildung unterhalb des Fachkräfteniveaus. Entscheidend für die Qualität dieser Maßnahmearten unter Strukturgesichtspunkten waren die öffentlich anerkannten Bildungsabschlüsse und die daraus abgeleiteten Qualifizierungsinhalte und -standards.

Die breite Beanspruchung der "Sonstigen Maßnahmen" für die Anlernqualifizierung belegt den großen betrieblichen Bedarf in diesem Bereich. Mehrheitlich konnten hier kleinere oder größere Verbesserungen gegenüber der üblichen Einarbeitungspraxis erreicht werden. Allerdings lassen sich nur die "systematisierten Qualifizierungsprozesse mit ausgegliederten praktischen und theoretischen Schulungsphasen" als Bausteine für im strengen Sinne arbeitsmarktgängige Qualifikationen ansehen.

Die öffentliche Förderung von unter betrieblicher Regie durchgeführten Maßnahmen der beruflichen Vollausbildung würde den Wirkungskreis der AFG zweifellos erheblich und in einem arbeitsmarktpolitisch wünschenswerten Sinne ausdehnen und den Kreis der einbezogenen Arbeitskräfte wesentlich erweitern. Zugleich wäre die Arbeitsmarktgängigkeit der vermittelten Qualifikationen gewährleistet. Wie die "Sonstigen Maßnahmen" mit ausgegliederten Schulungsphasen und Fortbildungsabschlüssen (z.B. von Schweißern, Kesselwärtern und Fahrern) zeigen, besteht jedoch auch unterhalb des Fachkräfteniveaus ein großes Potential für arbeitsmarktgängige Qualifikationen, die auch und gerade von den unterprivilegierten Gruppen der betrieblichen Arbeitsplatzhierarchie erreichbar sind und daher von besonderem Interesse wären.

Eine Förderung von Qualifizierungsprozessen dieses Typs sollte allerdings nur dann erfolgen, wenn bestimmte Mindeststandards gewährleistet werden können. Dazu gehören aus der Produktion ausgegliederte theoretische und praktische Schulungsphasen, zumindest betriebliche Zertifikate und die Integration in öffentlich anerkannte Aus- und Fortbildungsabschlüsse, die über weitere aufbauende Qualifizierungsschritte erreichbar sein müssen.

Die Potentiale der Weiterbildung unterhalb des Fachkräfteniveaus können nur dann sinnvoll ausgeschöpft werden, wenn das bereits bestehende System von Fort- und Ausbildungsmaßnahmen weiter ausgebaut wird und eine Zusammenführung mit qualitativ hochwertigen Maßnahmen der Anlernqualifizierung erfolgt. Diese Integration könnte etwa über einen Lernortverbund, der den Lernort/Arbeitsplatz/Betrieb und außerbetriebliche Weiterbildungseinrichtungen umfaßt,

hergestellt werden. In einem solchen Rahmen könnte auch der schrittweise Erwerb von Qualifikationen (im Sinne eines Modular- oder Baukastensystems) gewährleistet sein.

Die große Zahl der bildungswilligen und -fähigen Bewerber für die geförderten hochwertigen Qualifizierungsmaßnahmen belegt, daß solche Programme nicht an motivationalen und qualifikatorischen Problemen der potentiell Betroffenen scheitern dürften.

## 3. Unerwünschte Verteilungseffekte nicht gravierend

Mit der Förderung innerbetrieblicher Qualifizierung setzt man sich zwei möglichen Risiken aus:

- dem Risiko der Substitution höherwertiger durch geringerwertige Qualifizierungsmaßnahmen, insbesondere die Ersetzung der Facharbeiterausbildung durch Anlernqualifizierung;

- dem Risiko von Verdrängungseffekten zwischen Jugendlichen- und Erwachseneneinsatz und -ausbildung, insoweit sich die Förderung gezielt auf die Erwachsenen richtet.

Die Substitution von Ausbildung durch Anlernqualifizierung hat bei den von uns untersuchten Maßnahmen kaum eine Rolle gespielt. Nur eine relativ kleine Anzahl von Fördermaßnahmen wurde von den Betrieben genutzt, um Fachkräfteeinsatz zu vermeiden, ohne diese Politik allerdings ausgelöst zu haben. Dabei ging es etwa um die Durchführung von qualitativ hochwertigen "Sonstigen Qualifizierungsmaßnahmen" in Bereichen, für die bereits öffentlich anerkannte Fortbildungsabschlüsse bestehen. Obwohl solche Förderfälle gegenüber der Gesamtzahl der Maßnahmen eine kleine Minderheit bilden, belegen sie die Risiken der öffentlichen Förderung innerbe-

trieblicher Qualifizierungsmaßnahmen unterhalb des Fachkräfteniveaus. Andererseits muß ihnen die nennenswerte Zahl von Maßnahmen gegenübergestellt werden, in denen mit den Mitteln des Programms anderenfalls nicht zu erwartende Umschulungs- und Fortbildungsabschlüsse erreicht wurden.

Die Ausbildung von Erwachsenen kann potentiell immer zu arbeitsmarktpolitisch unerwünschten Einschränkungen der Jugendlichenausbildung führen. Gleichwohl traten in der überwiegenden Mehrheit der von uns untersuchten Förderfälle Umschulungsmaßnahmen nicht in unmittelbare Konkurrenz zu Jungfacharbeitereinsatz und Jugendlichenausbildung. In Einzelfällen haben Rentabilitätsprobleme, Arbeitskräfteknappheit, Rekrutierungsfragen usw. bisher die Ausbildung von Jugendlichen verhindert. In anderen Fällen ging es um die Qualifizierung von Arbeitskräften, die zuvor schon viele Jahre lang als Facharbeiter ohne Abschluß eingesetzt waren. Auch dort, wo Konkurrenzbeziehungen zwischen Jugendlichen- und Erwachsenen-einsatz und -ausbildung bestehen, wo also der betriebliche Facharbeiterbedarf sowohl über den einen wie auch den anderen Weg gedeckt werden kann, war Verdrängung nicht eindeutig auszumachen.

Die tendenziell immer vorhandene Gefahr einer Substitution von qualitativ hochwertiger durch minderwertige Qualifizierung läßt sich kaum mit härteren Förderkriterien ausschalten. Wohl aber läßt sie sich eindämmen durch Mindeststandards, durch eine Stärkung der Position von Selbstverwaltungsorganen und Arbeitsämtern und über berufsbildungspolitische Einflußnahme von Gewerkschaften und Arbeitgebern. Nicht auszuschließen ist allerdings, daß es - insbesondere in Betrieben mit rückläufigem Personalbedarf - nach Abschluß der Qualifizierungsgänge zu einer Konkurrenz um die entsprechenden Arbeitsplätze zwischen den Absolventen von Jugendlichen- und Erwachsenenausbildung kommt.

## 4. Vereinzelte Qualifizierung für den Arbeitsmarkt

Qualifizierungspolitik kann zwar in engen Grenzen arbeitsplatzsparend oder arbeitsplatzschaffend wirken, keinesfalls aber ist sie geeignet, größere Beschäftigungseinbrüche mit erheblichem Personalabbau innerhalb einzelner Betriebe abzufangen. Aber auch wenn es nicht gelingt, durch Qualifizierung die Beschäftigungsverhältnisse aller geförderten Arbeitnehmer aufrechtzuerhalten, sind solche Maßnahmen deshalb nicht sinnlos. Die Qualifizierung von Personal, das anschließend abgebaut werden muß, ist dann sinnvoll, wenn dadurch dem Arbeitsmarkt Arbeitskräfte mit gefragten Qualifikationen zugeführt werden, die dann gute Wiederbeschäftigungschancen haben.

In einigen Untersuchungsbetrieben, in denen Personalabbau anstand, war eine solche "Qualifizierung für den Arbeitsmarkt" durch Programmaßnahmen erkennbar, obwohl dieser Aspekt in den Vergaberichtlinien (leider) nicht ausdrücklich thematisiert wurde. In der Eisen- und Stahlindustrie wurde es zum Teil sogar als ausdrückliches Ziel genannt, den zu Entlassenden wenigstens eine bessere Qualifikation mit auf den Weg zu geben. Da in vielen geförderten Betrieben der Personalbedarf rückläufig war, gab es einen erheblichen Spielraum für "Qualifizierung für den Arbeitsmarkt". Er wurde aber vielfach nicht genutzt, da zumeist und im Einklang mit den Förderbedingungen gerade diejenigen Mitarbeiter in die Maßnahmen einbezogen wurden, die man behalten wollte.

In der ausdrücklichen Förderung von "Qualifizierung für den Arbeitsmarkt" läge eine vielversprechende Möglichkeit für gezielten künftigen öffentlichen Mitteleinsatz. Wenn es durch öffentliche Zuschüsse gelänge, in Zukunft auf breiter Basis in schrumpfenden Betrieben Arbeitskräfte vor ihrem Ausscheiden durch Qualifizierung wenigstens gut für einen neuen Arbeitsplatz in einem anderen Betrieb vorzubereiten und damit zugleich oft unausgelastete Ausbildungskapazitäten sinnvoll zu nutzen, wäre das sicher eine wichtige Ergänzung zur überbetrieblichen Qualifizierungsförderung.

## 5. Einbeziehung zusätzlicher Zielgruppen in öffentlich geförderte Qualifizierung

Mit dem Sonderprogramm wurden un- und angelernte Arbeitskräfte proportional zu ihrem Beschäftigtenanteil oder noch darüber hinausgehend von öffentlicher Förderung erreicht. Gleichzeitig wurde erstmalig eine Reihe von kleineren Betrieben in öffentliche Maßnahmen einbezogen. Der gegenüber bisheriger Qualifizierungsförderung nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) erweiterte Wirkungsgrad des Sonderprogramms steht in engem Zusammenhang mit der starken Akzentsetzung des Sonderprogramms auf Qualifizierung im Betrieb im Rahmen bestehender Arbeitsverhältnisse.

Im Unterschied zu den (durch das AFG geförderten) externen Maßnahmen vermindert sich bei innerbetrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen mit der Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses für die Betriebe das Risiko, daß die Teilnehmer abwandern. Wichtig ist das insbesondere für Betriebe, die knappes fachlich qualifiziertes Personal benötigen bzw. hohe Fluktuationsraten haben.

Für die Arbeitskräfte entfällt das Risiko, nach der Qualifizierung nicht wieder eingestellt zu werden. Es sind besonders die Un- und Angelernten, die, angesichts der Arbeitsmarktlage und des hauptsächlich auf sie zielenden Personalabbaus, bei der Beteiligung an außerbetrieblichen Maßnahmen den Verlust des Arbeitsplatzes befürchten müssen. Ihrem Interesse an Absicherung trägt das Fortbestehen des Arbeitsverhältnisses Rechnung.

Die auf den ersten Blick auffällig geringe zahlenmäßige Repräsentanz von Frauen in der gesamten Förderung durch den Schwerpunkt 1 läßt sich nicht durchweg und zwangsläufig als bewußte bzw. direkte Diskriminierung bei der Auswahl zur Qualifizierung interpretieren. Die insgesamt vorhandene Benachteiligung weiblicher Arbeitskräfte ist nämlich z.T. aus dem Fehlen von Frauen in den Förderbetrieben bzw. den betroffenen (Produktions-)Abteilungen zu erklären, vielfach aber auch auf andere Faktoren - insbesondere auf Frauen benachteiligende Umstände im Vorfeld der Qualifizierungs-

möglichkeiten des Programms - zurückzuführen. Darüber hinaus gelten natürlich die aufgeführten Risiken und Probleme älterer, ausländischer und an- bzw. ungelernter Kräfte für Männer und Frauen gleichermaßen.

Für bildungsfernere Arbeitskräfte ist die Einstiegsschwelle in interne Qualifizierungsmaßnahmen geringer, sobald die Angebote methodisch, inhaltlich und örtlich nahe an dem gewohnten Arbeitseinsatz liegen. Hemmschwellen für die Teilnahme können demgegenüber formalisiertes, besonders theorieträchtiges Lernen und Prüfungen sein, aber auch die Vorstellung, mit jüngeren oder leistungsfähigeren Arbeitskräften konkurrieren zu müssen, sowie die Befürchtung, durch das Nicht-Bestehen einer Prüfung mehr zu riskieren als durch die Nicht-Teilnahme an der Weiterbildung.

Für den Betrieb kann interne Qualifizierung den Vorteil haben, daß die Einsatzfähigkeit der Arbeitskräfte weniger beeinträchtigt wird. Während bei "außer Haus" durchgeführten Maßnahmen, aber auch bei innerbetrieblicher Fortbildung oder Umschulung, die Arbeitskräfte nicht oder nur sehr beschränkt für den Betrieb verfügbar sind, besteht bei den wenig reglementierten, meist hauptsächlich am Arbeitsplatz stattfindenden "Sonstigen Maßnahmen" dieses Problem kaum. Der Betrieb kann die Maßnahme weitgehend an seine produktions- und einsatzbedingten Erfordernisse (Auftragseingang, Urlaubszeit usw.) anpassen.

Durch diese verhältnismäßig weitgehenden Spielräume ist sicherlich gerade die Beteiligung von kleinen und mittleren Betrieben am Programm (vor allem mit "Sonstigen Maßnahmen") gefördert worden. Auf der anderen Seite wurden sie aber durch das gewählte "Windhundverfahren" wiederum benachteiligt, da sie meist keine Erfahrung mit Beantragung öffentlicher Mittel hatten und die "Zuständigen" (oft die Inhaber) sowieso oft stark überlastet waren und deshalb nicht immer schnell genug reagieren konnten.

Für kleinere und mittlere Betriebe wäre sicher der Transfer von positiven Erfahrungen, die vergleichbare Unternehmen mit der Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen im Zuge des Programms gemacht haben, im Sinne eines Anstoßes von großer Bedeutung. In den Fällen, in denen die Infrastruktur für berufliche Qualifizierung entweder gänzlich fehlt oder gegenüber Großbetrieben schlechter ausgestattet ist, könnte sich anstelle von Maßnahmen im Betrieb auch ein Modell der überbetrieblichen Trägerschaft als sinnvoll erweisen - etwa in Analogie zu den überbetrieblichen Lehrwerkstätten bei der beruflichen Erstausbildung. Denkbar wäre auch, daß kleinere Betriebe ihre Beschäftigten vorübergehend in Großbetriebe mit gut ausgebauten, aber unausgelasteten Ausbildungskapazitäten entsenden.

Hiermit könnte eine Ökonomisierung von öffentlichen Bildungsinvestitionen, zugleich aber eine stärkere Intensivierung von Erwachsenenqualifizierung außerhalb des großbetrieblichen Sektors erzielt werden.

## 6. Weniger Belastungen bei betrieblichen Anpassungsprozessen

In einer Reihe von Betrieben entstanden für die Arbeitskräfte Spielräume zur Bewältigung betrieblicher Veränderungen; insoweit gingen von den Maßnahmen ansatzweise auch Wirkungen in Richtung einer "Humanisierung der Arbeitsbedingungen" aus. Bei der herkömmlichen Praxis sind Anpassungsprozesse häufig mit erheblichen Belastungen für die Arbeitskräfte verbunden: Es entsteht oft eine verschärfte Drucksituation, weil Lern- und Einarbeitungsprozesse unter erhöhter Arbeitsanpassung, ständigem Drängen auf schnelles Erreichen der Volleistung, nervlicher und körperlicher Überforderung usw. durchgestanden werden müssen. Folgen sind oft Erscheinungen wie höhere Fluktuation oder vermehrte Unfall- und Krankheitszahlen.

Entlastungsspielräume entstehen dagegen, wie die Untersuchungen zeigen, wenn die Maßnahmen stärker aus der Produktion ausgegliedert werden und damit eine Abschirmung vom Druck des "normalen"

Arbeitsablaufs ermöglicht wird. Entlastung kann ferner durch das Festlegen einer Maßnahmedauer erzielt werden, die es auch weniger leistungsstarken und anpassungsfähigen Arbeitskräften erlaubt, sich neben den unmittelbaren Fertigkeiten und Kenntnissen auch die erforderliche Routine anzueignen, ehe sie wieder dem Druck der Produktion ausgesetzt werden. Dazu gehört auch die gezielte Unterstützung jener Arbeitskräfte, die selbst Unterweisungsfunktionen übernehmen müssen.

Es stellte sich allerdings heraus, daß selbst eingeplante Entlastungsspielräume sofort gegenstandslos werden, wenn die Qualifizierung in einem Betrieb oder Bereich stattfinden soll, in dem zu dieser Zeit eine personelle Unterdeckung besteht. Die besten Qualifizierungspläne helfen nichts, wenn die erforderlichen Zeiten nur um den Preis der Vernachlässigung anderer Aufgaben oder einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen für die übrige Belegschaft aufgebracht werden können.

Einzelne Beispiele haben gezeigt, daß sich eine belastungsarme Durchführung von Anpassungsmaßnahmen über Qualifizierung betriebswirtschaftlich "auszahlen" kann. Meist allerdings erst auf mittlere oder längere Sicht: durch höhere Produktivität und das Vermeiden unerwünschter Folgewirkungen. Beispiele aus dem Programm könnten dazu beitragen, weitere Betriebe zu dieser Erkenntnis zu führen.

Eine solche Form der Qualifikationsanpassung kann auch im Sinne weiterer arbeitsmarktpolitischer Zielsetzungen wirken: Sie kann dazu beitragen, das Heraussieben weniger leistungsstarker oder lernerfahrener Arbeitskräfte bei der Auswahl für Qualifizierung abzubauen oder umgekehrt durch eine gezielte Einbeziehung auch Arbeitskräfte in ein festes Beschäftigungsverhältnis führen, die bislang anderswo als "Problemfälle" gescheitert sind. Nicht zuletzt dadurch kann ein Beitrag zur Eindämmung arbeitsmarktpolitisch nicht erwünschter Fluktuation geleistet werden.

## 7. Anstöße zu Beschäftigungserhaltung und -ausweitung

Ein bedeutsamer positiver Impuls der Maßnahmen ist darin zu sehen, daß von den Fördermaßnahmen ein Anstoß zu "qualifikatorischen" Lösungen betrieblicher Arbeitskräfteprobleme ausgeht. Betriebliche Qualifikationslücken, aber auch andere Personaldefizite, lassen sich im Prinzip auf verschiedene Weise beheben; dabei stellt, im Unterschied etwa zu Wegrationalisierung von Arbeitsplätzen oder anderen technisch-organisatorischen Lösungsformen mit negativen personellen Konsequenzen,der Abbau der Defizite über verbesserte Qualifikation in der Regel die arbeitsmarktpolitisch erwünschte Politik dar.

Natürlich ist das Qualifikationsangebot nur eine der Bedingungsgrößen für betriebliches Handeln, aber keine unwesentliche. Einzelne Fälle in den untersuchten Maßnahmebetrieben zeigen auf, daß verbesserte Qualifikationsressourcen wünschenswerte Auswirkungen nicht nur auf die betriebliche Qualifikationsstruktur, sondern darüber hinaus auf Investitions- und Produktionspolitik haben können, die dann ihrerseits arbeitsplatzerhaltend oder -schaffend sich auswirken können. Zwar sind diese Beschäftigungseffekte auf kurze Sicht quantitativ nicht sehr bedeutsam und können nicht konjunkturelle oder wachstumsbedingte Arbeitslosigkeit beseitigen; sie können indessen langfristig als Komplement einer Nachfrage- und Strukturpolitik eine wichtige Rolle spielen.

Die Zusammenhänge zwischen beruflicher Qualifizierung im Betrieb und der Beschäftigungslage sind sehr vielfältig. Die Förderung von Qualifizierung im Schwerpunkt 1 wollte in erster Linie das Beschäftigungsverhältnis derjenigen Arbeitskräfte erhalten, deren Arbeitsplätze von Umstellungen betroffen waren und die durch neueingestellte, geeignetere ersetzt werden sollten. Hierbei handelt es sich um eine reine Umverteilung, von der der Beschäftigten- bzw. Arbeitsplatzbestand an sich nicht berührt wird. Eine Sogwirkung ist erst dann möglich, wenn es dem Betrieb gelingt, durch interne Qualifizierung offene Stellen zu besetzen, für die es bislang weder auf dem inneren noch auf dem äußeren Arbeitsmarkt ge-

eignete Kräfte gab, andererseits aber die dann frei werdenden Arbeitsplätze durch Einstellungen von außen besetzt werden können. Ein ähnlicher Effekt läßt sich erzielen, wenn es durch die Zunahme qualifizierter Kräfte im Betrieb möglich wird, Überstunden im entsprechenden Bereich abzubauen und (für die jetzt qualifizierter eingesetzten) neue Leute einzustellen. Außerdem ist eine Sogwirkung dadurch denkbar, daß durch vermehrte Einbeziehung von Arbeitskräften in Qualifizierungsmaßnahmen im Betrieb erhöhter Personalbedarf auftritt, der durch Neueinstellungen abgedeckt werden muß.

Solche Sogwirkungen waren allerdings nicht sehr verbreitet. Eine Ausweitung der Belegschaft in Zusammenhang mit Maßnahmen des Schwerpunkts 1 wurde nur in einigen kleinen Betrieben vorgefunden. Die meisten am Programm beteiligten Betriebe, vor allem die stark vertretenen Großunternehmen, hatten schrumpfende oder stagnierende Beschäftigtenzahlen. Eine Befragung aller am Schwerpunkt 1 beteiligten Betriebe hat ergeben, daß etwa ein Fünftel im Gefolge von Qualifizierungsmaßnahmen Ersatzeinstellungen vorgenommen hat.

Außer über Sogwirkung können Beschäftigungseffekte aber auch dann auftreten, wenn durch ein verbreitetes bzw. verbessertes Qualifikationsangebot im Betrieb Investitions- oder Produktionsentscheidungen getroffen werden, die sich arbeitsplatzschaffend oder -erhaltend auswirken. Die Verbesserung der Qualifikationen der Belegschaft durch das Sonderprogramm führte in einigen Betrieben dazu, durch Investitionen neue Arbeitsplätze zu schaffen, die ohne das entsprechende Qualifikationsangebot nicht zu besetzen gewesen wären. Umgekehrt gibt es auch Beispiele dafür, daß ein Rationalisierungsvorhaben mit dem Ziel der Arbeitskräfteeinsparung gestrichen oder zumindest verschoben wurde, weil mit Hilfe der Maßnahmen das verfügbare Angebot qualifizierter Arbeitskräfte vergrößert werden konnte. In weiteren Fällen konnten mit der nun besser qualifizierten Belegschaft Aufträge durchgeführt werden, die sonst hätten zurückgewiesen werden müssen.

Die genannten Beschäftigungsimpulse, die über erweiterte Investitions- bzw. Produktionsmöglichkeiten wirksam werden, sind zwar nur in wenigen Förderfällen erkennbar geworden; man darf hier allerdings auch kurzfristig keine großen, breiten und unverzüglichen Wirkungsdimensionen, sondern eher Anstöße für weitere beschäftigungsfreundliche betriebliche Politik erwarten. Wichtiger als die Größenordnung der aktuellen Beschäftigungswirkungen ist die Erkenntnis der Betriebe, daß die Lösung von Engpaßproblemen über Qualifizierungsmaßnahmen bei der eigenen Belegschaft eine "rentablere" Lösung und deshalb präferable Alternative zu Rationalisierungsmaßnahmen darstellen können, die Arbeitsplätze vernichten.

Zahlenmäßig bedeutsamer als der doch bescheidene Anteil von Fällen, in denen eine Beschäftigungsausweitung zu registrieren war, war die Wirkung der Beschäftigungserhaltung durch Maßnahmen des Schwerpunkts 1; sie konnte über alle Betriebsgrößenklassen und Branchen hinweg festgestellt werden.

Dabei spielte Beschäftigungserhaltung einmal in der Weise eine Rolle, daß bereits geplanter Arbeitskräfteabbau reduziert werden konnte, weil durch die Qualifizierungsmaßnahmen Fachkräftebedarf, der zuvor durch Überstunden abgedeckt werden mußte, von den Absolventen der Maßnahmen befriedigt werden konnte. Von Beschäftigungserhaltung ist aber auch in den Fällen auszugehen, in denen wegen der Durchführung der Maßnahmen der Auslastungsgrad der Belegschaft erhöht wurde, da auf diese Weise sonst zu erwartende Maßnahmen wie Kurzarbeit oder Entlassungen teilweise vermieden, im Umfang reduziert, zumindest aber verzögert wurden. Neben der unmittelbaren Beschäftigungserhaltung kann weiter unterstellt werden, daß die Verfügbarkeit qualifizierter Kräfte in einigen Fällen auch mittelfristig die (verbleibenden) Arbeitsplätze sicherer gemacht hat, indem sie half, die Marktposition des Unternehmens zu verbessern.

## 8. Effizienz und Zweckdienlichkeit der Fördermittel

Eine Antwort auf die Frage, ob die Fördermittel zweckdienlich und effizient eingesetzt worden sind, war nicht unmittelbar Gegenstand unserer Studie. Dennoch ließen sich aus den untersuchten Fällen einige nützliche Erkenntnisse zur Einschätzung dieser Problematik gewinnen.

Zunächst einmal ist im Hinblick auf ineffektive Mittelverwendung grundlegend zwischen "Fehlverwendung" und "Mitnahme" zu unterscheiden. Fehlverwendung, d.h. der Einsatz der Mittel für andere als die beabsichtigten Zwecke, war ausgesprochen selten, wenn man dabei an eklatante Fälle von Zweckentfremdung denkt. Etwas häufiger gab es - und zwar ausschließlich im Rahmen "Sonstiger Qualifizierung" - weichere Formen der Fehlverwendung, etwa dann, wenn die Finanzierungsdauer länger als die Dauer der Maßnahme war, oder wenn während der Förderungsdauer Arbeitskräfte in erheblichem Umfang in der Produktion ohne jeglichen Qualifizierungseffekt eingesetzt wurden. Dagegen war derartige Fehlverwendung bei Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen nicht zu beobachten.

Das Risiko der Fehlverwendung kann durch detaillierte Ablauf- und Unterweisungspläne, Lehrmittelbereitstellung, Lernzielkontrolle usw. eingedämmt werden; weiterhin dadurch, daß geprüft wird, ob in ausreichendem Maße Unterweisungskräfte zur Verfügung stehen und dadurch, daß die Teilnehmer vorab umfassend über Art, Umfang und Dauer der Maßnahme (möglichst anhand schriftlicher Unterlagen) informiert werden. Letzteres kann als eine wichtige Voraussetzung für eine effiziente "Kontrolle durch die Teilnehmer selbst" angesehen werden. Aber auch entsprechend wirksame bzw. verbesserte Möglichkeiten seitens der betrieblichen Interessenvertretung und der Arbeitsverwaltung, die Maßnahmen zu überwachen, können dem sachgerechten Mitteleinsatz dienlich sein.

Im Unterschied zur Fehlverwendung kann man von "Mitnahme" sprechen, soweit die Fördermittel zwar zur Qualifizierung verwendet werden, aber für ohnedies vorgesehene bzw. erwartbare Aktivitäten.

Mitnahme in diesem Sinne hat bei den Maßnahmen des Schwerpunkts 1 eine erhebliche Rolle gespielt, woraus allerdings noch nicht pauschal auf einen Mißerfolg des Programms wegen stark eingeschränkter Wirksamkeit geschlossen werden darf. Gerade bei anspruchsvollen, gut organisierten Maßnahmen ist eine gewisse "Sockel"-Mitnahme recht wahrscheinlich und auch kaum zu umgehen, insbesondere dann, wenn die Maßnahmen gut vorbereitet und nicht kurzfristig "aus dem Ärmel geschüttelt" werden. Die Mitnahme ergibt sich hier schlichtweg aus dem zeitlichen Zusammenfallen der geplanten Durchführung der Maßnahmen und dem Angebot öffentlicher Mittel; sie unterscheidet sich hierbei nicht wesentlich von analogen Fällen der Investitionshilfen bei Sachkapital (wo allerdings häufig bereits bei der Investitionsplanung die Mitnahme systematisch eingeplant wird). Weiter waren die Betriebe offenbar in einigen Fällen überrascht, daß ihnen tatsächlich die Mittel im vollen beantragten Umfang bewilligt wurden. Man hatte erfahrungsgemäß nur mit einem Bruchteil gerechnet und sah sich u. U. auch dadurch bemüßigt, ohnedies Geplantes im Rahmen des Programms abzuwickeln bzw. Fehlverwendung zu betreiben.

Von Mitnahme im Rahmen des Schwerpunkts 1 kann man auch in den Fällen sprechen, in denen Betriebe Qualifizierungsleistungen über das Sonderprogramm finanzierten, die (z.B. im Zuge einer Betriebsänderung) ansonsten aufgrund bestehender oder zu erwartender Sozialpläne oder gesetzlicher und tarifvertraglicher Bestimmungen von den Betrieben oder von Dritten zu tragen gewesen wären.

Möglichkeiten für eine Reduzierung ergäben sich z.B. daraus, daß Maßnahmen, die eindeutig im Zusammenhang mit anstehenden Umstellungen unabdingbar sind und folglich auch ohne Programmhilfen durchgeführt werden müßten, nicht gefördert würden. Auch dann, wenn der Betrieb durch Kollektivvertrag zu Qualifizierungsleistungen finanziell verpflichtet ist, ließe sich Mitnahme leicht eingrenzen und ausschalten. Der Effekt von "Sockel"-Mitnahme erscheint jedoch so lange nicht allzu bedenklich, wie davon ausgegangen werden kann, daß mit Hilfe öffentlicher Mittel nennenswert mehr Arbeitskräfte einbezogen werden oder die Qualität der Maßnahmen erheblich verbessert wird, daß also ein deutlicher "Zusatzeffekt" erreicht wird.

Eine eindeutige Identifizierung oder gar eine eindeutige Quantifizierung von Fehlverwendung und Mitnahmeeffekten bzw. Mitnahmegraden ist in den seltensten Fällen möglich. Die in der öffentlichen Diskussion oft stark vereinfachte Betrachtung und Bewertung des Mitnahmeproblems wird seiner Komplexität damit nicht gerecht. Die gezielte Einschränkung von Mitnahmeeffekten wäre allerdings genau wie die Verhinderung von Fehlverwendung gerade in Zeiten knapper werdender öffentlicher Gelder sicher eine Aufgabe, die intensive Bemühungen lohnt, und bei der bei einer eventuellen wie im einzelnen auch immer strukturierten Weiterführung der öffentlichen Förderung von Qualifizierung im Betrieb erhebliche Verbesserungen möglich sein sollten.

## 9. Der Einfluß des Programms auf die Arbeitsmarktstruktur

Die größten Spielräume für öffentliche Förderung innerbetrieblicher Qualifizierung und ihr wichtigster, allerdings erst langfristig wirksamer Effekt liegen in der an allgemeinen Zielsetzungen der öffentlichen Arbeitsförderung orientierten Beeinflussung der Arbeitsmarktstruktur. Mit Arbeitsmarktstruktur meinen wir die Struktur der Arbeitsplätze, die Zuteilung der Arbeitskräfte auf diese Arbeitsplätze und die daraus resultierende Verteilung der Beschäftigungschancen im Betrieb und in der Gesamtwirtschaft.

Qualifizierung im Betrieb kann dazu beitragen, die Möglichkeiten innerbetrieblichen beruflichen Aufstiegs und zwischenbetrieblichen Arbeitsplatzwechsel zu verbessern. Im Hinblick auf die Beeinflussung der Arbeitsmarktstruktur sind mindestens drei Wirkungen einer öffentlichen Förderung von Bedeutung:

(1) Es können vermehrt Gruppen unterhalb der Facharbeiterebene angesprochen werden, die besonders hohen Beschäftigungsrisiken ausgesetzt sind (wie die Angelernten, die wegen der ungewissen Wiederbeschäftigung z.B. an AFG-Maßnahmen oft nicht teilnehmen). Durch interne Qualifizierung können aber auch andere Ungleichgewichte bei der beruflichen Bildung, wie die zwischen Jüngeren und Älteren, Männern und Frauen, Deutschen und Ausländern, teilweise berichtigt werden. Mit dem Sonderprogramm ist das bis zu einem gewissen Grad gelungen.

(2) Neben einem gezielten Einsatz der Förderung müßte durch entsprechende Förderkriterien darauf hingewirkt werden, daß statt arbeitsplatz- und betriebsbezogener Qualifizierung mehr allgemein verwertbare Qualifikationen vermittelt werden, deren Erwerb durch ein Zeugnis zu bestätigen wäre, damit sie auch bei einem Arbeitsplatzwechsel ihren Wert behalten. Damit würde der starken Abhängigkeit besonders vieler qualifizierter Angelernter von ihrem Betrieb begegnet. Sie könnten ihre Fähigkeiten auch besser auf dem Arbeitsmarkt nutzen, da sie nicht mehr befürchten müßten, bei einem Wechsel des Betriebs beruflich erheblich abzusteigen. Eine Reihe von Verbesserungen in dieser Richtung war in den untersuchten Betrieben erkennbar, doch hätte der Effekt bei noch genauer festgelegten Fördervorgaben und einer stärkeren Steuerung des Programms zugunsten von Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen wesentlich gesteigert werden können.

(3) Nachhaltig läßt sich allerdings die Arbeitsmarktstruktur nur dann und soweit ändern, wie die Betriebe dazu veranlaßt werden können, nicht nur die betriebliche Qualifikationsstruktur zu verbessern, sondern auch die betriebliche Arbeitsteilung zu verändern, und zwar derart, daß das breite und umfassende Angebot an Qualifikationen auch tatsächlich genutzt wird, indem Arbeitsplätze mit breiten Qualifikationsanforderungen geschaffen werden. Bis allerdings die Qualifikationsreserven der Belegschaft aber zum Anlaß genommen werden, Arbeitsplätze so zu konzipieren, daß die entsprechenden Fähigkeiten auch abgefordert werden, vergehen zweifellos längere Zeiträume. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind daher kaum Aussagen darüber möglich, ob das Programm solche Wirkungen tatsächlich hatte.

Nur wenn sich die Erkenntnis durchsetzt und verbreitet, daß Qualifizierung die auch einzelwirtschaftlich lohnende Lösung betrieblicher Probleme sein kann, und wenn die Betriebe ihre Anstrengungen in diesem Bereich aus eigener Kraft entsprechend verstärken, wird die Zielsetzung des Programms erreicht: richtungweisende Anstöße für betriebliche Politik zu vermitteln, die einzel- und gesamtwirtschaftliche Interessen besser miteinander in

Einklang bringt. Diese "Initialzündungsfunktion" wäre deshalb so wichtig, da - schon aus Gründen der Mittelknappheit - nicht erwartet werden kann, daß auf Dauer jede betriebliche Qualifizierungsmaßnahme ganz oder teilweise von der Öffentlichkeit finanziell getragen wird. Damit es zu diesen Selbstverstärkungseffekten kommt, wäre es notwendig, daß die durch den Schwerpunkt 1 gegebenen Impulse nicht Episode bleiben und damit letztlich weitgehend verpuffen, sondern daran umgehend angeknüpft wird. Wünschenswert wären daher möglichst direkt anschließende Anstöße, die, wenn sie schon finanziell nicht sehr groß dimensioniert sein können, wenigstens sehr gezielt eingesetzt werden sollten. Dabei sollte nicht unbedingt nur bei Lohnkostensubventionen für Teilnehmer, sondern auch bei der betrieblichen Infrastruktur (Ausbilderförderung) und bei der zwischenbetrieblichen Weiterleitung von betrieblichem Qualifizierungs-"Know-how" angesetzt werden.

## Literaturverzeichnis

Altmann, Norbert; Böhle, Fritz: Betriebsspezifische Qualifizierung und Humanisierung der Arbeit. In: Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V. München (Hrsg.): Betrieb - Arbeitsmarkt - Qualifikation, Bd. I, Frankfurt 1976.

Altmann, Norbert; Böhle, Fritz: Qualifikation als Ziel, Qualifizierung als Problem. In: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 5,1977.

Altmann, Norbert; Binkelmann, Peter; Düll, Klaus; Mendolia, Raimondo; Stück, Heiner: Bedingungen und Probleme betrieblich initiierter Humanisierungsmaßnahmen, Bd. I-IV,hektogr.Bericht,München 1980 (vergriffen). (Neuerscheinung, Karlsruhe 1981.)

Altmann, Norbert; Binkelmann, Peter; Düll, Klaus; Stück, Heiner: Grenzen neuer Arbeitsformen - Betriebliche Arbeitsstrukturierung, Einschätzung durch Industriearbeiter, Beteiligung der Betriebsräte, Frankfurt/New York 1982.

Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA), Bd. 27, Nürnberg 1979.

Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA), Sonderheft, Förderung der beruflichen Bildung. Ergebnisse der Teilnehmerstatistik über berufliche Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung von 1979, Beilage zu Nr. 11/1980, Nürnberg, November 1980.

Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA), 29. Jg., Nr. 3, Nürnberg, 23. März 1981.

Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA), Arbeitsstatistik 1981 - Jahreszahlen, 30. Jg., Sondernummer, Nürnberg, 28. Juli 1982.

Arbeitsgemeinschaft "Engere Mitarbeiter der Arbeitsdirektoren Eisen und Stahl" in der Hans-Böckler-Stiftung: Berufsbildungs- und Qualifikationsplanung als integrierter Bestandteil der Personalplanung - Studien zur Mitbestimmungstheorie und Mitbestimmungspraxis, Köln 1979.

Arbeitskreis "Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung": "Gemeinsame Überlegungen" von Mitgliedsinstituten, unveröffentlichtes Manuskript, Berlin/Hannover/München/Paderborn, 22.10.1979.

Asendorf-Krings, Inge: Facharbeiter und Rationalisierung - Das Beispiel der großbetrieblichen Instandhaltung, Frankfurt/München 1979.

Autorengemeinschaft: Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1981 (insgesamt und regional). In: MittAB, Heft 1, 1981.

Baitsch, Christof; Frei, Felix: Qualifizierung in der Arbeitstätigkeit, Bern/Stuttgart/Wien 1980.

Battelle-Institut e.V. Frankfurt; Infratest: Technik und Frauenarbeitsplätze - Vorstudie. Bericht für das Bundesministerium für Forschung und Technologie, Frankfurt, August 1982.

Bechtle, Günter: Betrieb als Strategie - Theoretische Vorarbeiten zu einem industriesoziologischen Konzept, Frankfurt/München 1980.

Beck, Ulrich; Hörning, Karl W.; Thomssen, Wilke (Hrsg.): Bildungsexpansion und betriebliche Beschäftigungspolitik - Aktuelle Entwicklungstendenzen im Vermittlungszusammenhang von Bildung und Beschäftigung, Beiträge zum 19. Deutschen Soziologentag in Berlin, Frankfurt/New York 1980.

Biehler, Hermann u.a.: Arbeitsmarktstrukturen und -prozesse, Tübingen 1981.

Biehler, Hermann; Brandes, Wolfgang: Arbeitsmarktsegmentation in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/New York 1981.

Böhle, Fritz; Lutz, Burkart: Rationalisierungsschutzabkommen, Bd. 18 der Schriftenreihe der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Göttingen 1974.

Bosch, Gerhard: Betriebliche Qualifizierung - ihre Risiken für Arbeiter. In: Gewerkschaftliche Bildungspolitik, Heft 9, 1978.

Bosch, Gerhard: Das Arbeitsmarktpolitische Sonderprogramm der Bundesregierung von 1979. In: Soziale Welt, Heft 3, 1981, S. 70-76.

Braun, Frank; Weidacher, Alois: Materialien zur Arbeitslosigkeit und Berufsnot Jugendlicher, München 1976.

Braun, Frank; Gravalas, Brigitte: Die Ausbildung der jungen Ungelernten, München 1981.

Bremicker, B. u.a.: Ansatzpunkte für eine Bestimmung und Berücksichtigung qualitativer Arbeitsmarktprobleme im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", Ruhr-Universität Bochum, Februar 1978.

Brinkmann, Christian: "Arbeitslosigkeit und Mobilität". In: MittAB, Heft 2, 1977.

Brinkmann, Christian; Kühl, Jürgen; Schultz-Wild, Rainer; Sengenberger, Werner (Hrsg.): Arbeitsmarktsegmentation - Theorie und Therapie im Lichte der empirischen Befunde, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 33, Nürnberg 1979.

Büchtemann, Christoph; v. Rosenbladt, Bernhard; Infratest Sozialforschung: Band 1 Betriebsdatei zu Schwerpunkt 1: Berufliche Qualifizierung; Band 2 Betriebsstatistik zu Schwerpunkt 1: Berufliche Qualifizierung; Band 3 Teilnehmerstatistik zu Schwerpunkt 1: Berufliche Qualifizierung; Band 4 Betriebserhebung zu Schwerpunkt 1: Berufliche Qualifizierung; Band 4A Betriebserhebung zu Schwerpunkt 1, Ergänzungsband Teilnehmererhebung; Band 5 Betriebsdatei zu Schwerpunkt 2: Einarbeitungshilfe; Band 6 Betriebsstatistik zu Schwerpunkt 2: Einarbeitungshilfe; Band 7 Teilnehmerstatistik zu Schwerpunkt 2: Einarbeitungshilfe, München 1980.

Bundesanstalt für Arbeit (J. Kühl; A.G. Paul; D. Blunk): Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg 1978.

Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitisches Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen vom 16. Mai 1979 - Statistische Ergebnisse, Nürnberg 1979 - 1981.

Bundesinstitut für Berufsbildung: Werkstattberichte aus den Modellversuchen zur Erschließung gewerblich-technischer Ausbildungsberufe für Mädchen, Modellversuche Heft 10, Berlin 1982.

Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitisches Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, Bonn, Juli 1979.

Buttler, Friedrich; Gerlach, Knut: Die regionalwirtschaftliche Bedeutung interner Arbeitsmärkte in der Bundesrepublik Deutschland. In: Raumforschung und Raumordnung, Bd. 36, 1978.

Chaberny, Annelore u.a.: Berufsspezifische Strukturdaten. In: BeitrAB 60, IAB, Nürnberg 1981.

Clasen, Lothar: Arbeitsbedingungen 1976. In: Bundesarbeitsblatt, Heft 3/4, 1977.

Clasen, Lothar: Arbeitsbedingungen 1977. In: Bundesarbeitsblatt, Heft 3, 1978.

Crusius, Reinhard; Wilke, Manfred: Plädoyer für den Beruf. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung DAS PARLAMENT), Bonn, Dezember 1979.

Deutsches Institut für Wirtschaftsordnung: Die Arbeitsmärkte in der Bundesrepublik Deutschland im regionalen und konjunkturellen Vergleich, Wochenbericht 28/1975.

Dietz, Rolf (neubearbeitet von Richardi, Reinhard): Betriebsverfassungsgesetz mit Wahlordnungen, Kommentar, München 1973.

Dohse, Knut; Jürgens, Ulrich; Russig, Harald: Probleme einer Beschränkung gewerkschaftlicher Bestandsschutzpolitik auf die Absicherung älterer Arbeitnehmer - Zum Verhältnis von Bestandsschutz und personalpolitischer Flexibilität, IIVG-Papers, Berlin, Oktober 1978.

Dohse, Knut; Jürgens, Ulrich; Russig, Harald (Hg.): Ältere Arbeitnehmer zwischen Unternehmensinteressen und Sozialpolitik, Schriften des Wissenschaftszentrums Berlin, Frankfurt/New York 1982.

Drexel, Ingrid; Nuber, Christoph; v. Behr, Marhild: Zwischen Anlernung und Ausbildung - Qualifizierung von Jungarbeitern zwischen Betriebs- und Arbeitnehmerinteressen, Frankfurt/München 1976.

Drexel, Ingrid; Nuber, Christoph: Qualifizierung für Industriearbeit im Umbruch - Die Ablösung von Anlernung durch Ausbildung in Großbetrieben von Stahl und Chemie, Frankfurt/München 1979.

Drexel, Ingrid: Zum Zusammenhang von Qualifizierungsform, Arbeitsplatzstruktur und Reproduktionsstruktur - Das Beispiel der Implementation von Facharbeiterausbildung und -einsatz. In: U.Beck u.a. (Hrsg.): Bildungsexpansion und betriebliche Beschäftigungspolitik - Aktuelle Entwicklungstendenzen im Vermittlungszusammenhang von Bildung und Beschäftigung, Beiträge zum 19. Deutschen Soziologentag in Berlin, Frankfurt 1980a.

Drexel, Ingrid: "Die Krise der Anlernung im Arbeitsprozeß". In: Soziale Welt, Heft 3, 1980b.

Drexel, Ingrid: Ausbildung für Angelernte - Zweiter Bildungsweg zum Facharbeiter? In: Das Mitbestimmungsgespräch, Heft 11, 1981a.

Drexel, Ingrid: Anlernung im Produktionsprozeß oder formalisierte Berufsausbildung? In: Rationalisierung, 32. Jg., Heft 12, 1981b.

Drexel, Ingrid: Belegschaftsstrukturen zwischen Veränderungsdruck und Beharrung - Zur Durchsetzung neuer Ausbildungsberufe gegen bestehende Qualifikations- und Lohnstrukturen, Frankfurt/München 1982.

Egle, Franz; Leupoldt, Rudolf: "Die regionale Verteilung der Zielgruppen am Arbeitsmarkt 1979". In: MatAB, Heft 3, 1980a.

Egle, Franz; Leupoldt, Rudolf: "Regionale Unterschiede in den Arbeitslosen- und Offenen-Stellenquoten 1979". In: MatAB, Heft 2, 1980b.

Engelen-Kefer, Ursula: Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit - Aktive Beschäftigungspolitik durch überbetriebliche Mitbestimmung. In: Das Mitbestimmungsgespräch, Heft 2, 1981.

Falk, Rüdiger; Bönisch, Walter: Weiterbildung in Betrieben der Bayerischen Metall- und Elektroindustrie - Ergebnisse einer empirischen Umfrage. In: U. Göbel; W. Schlaffke (Hrsg.): Berichte zur Bildungspolitik 1980/81 des Instituts der deutschen Wirtschaft, Köln 1980.

Falke, Josef u.a.: Untersuchung der Praxis. In: Bundesarbeitsblatt, Heft 5, 1981.

Fitting, Karl; Auffarth, Fritz; Kaiser, Heinrich: Betriebsverfassungsgesetz, Handkommentar, München 1977.

Frankfurter Zeitung: Blick durch die Wirtschaft, Frankfurt, 12.1.1981 und 14.5.1981.

Fuchs, Harald: Der Sozialplan nach dem Betriebsverfassungsgesetz 1972, Köln 1977.

Fürst, D.; Zimmermann, K.: Standortwahl industrieller Unternehmen. Schriftenreihe der Gesellschaft für regionale Strukturentwicklung, Bd. 1, Bonn 1973.

Ganser, Karl: Die Arbeitslosenquote als Indikator erwerbsstrukturelle Benachteiligung. In: Information zur Raumentwicklung, Heft 3, 1980.

Glaubrecht/Halberstadt/Zander: Betriebsverfassung in Recht und Praxis, Handbuch für Unternehmensleitung, Betriebsrat und Führungskräfte, Freiburg i.Br. (o.J.).

Göbel, Uwe; Schlaffke, Winfried (Hrsg.): Berichte zur Bildungspolitik 1980/81 des Instituts der deutschen Wirtschaft, Köln 1980.

Görres, Peter Anselm: Mindestlohnarbeitslosigkeit - eine gefährliche Vokabel, hektographiertes Manuskript, München 1981.

Görs, Dieter: Aspekte der beruflichen Bildung und Berufsbildungsreform - Ein Literaturbericht. In: WSI-Mitteilungen, Heft 6, 1976.

Haug, Frigga: Frauenfrage und Gewerkschaftspolitik - Das Beispiel: Setzen. In: DAS ARGUMENT, 135, 24. Jg., September/Oktober 1982a, S. 644-652.

Haug, Frigga: Besprechung von Weber, Claudia: Rationalisierungskonflikte in Betrieben der Druckindustrie. In: DAS ARGUMENT, 135, 24. Jg., September/Oktober 1982b, S. 749-752.

Henniges, Hasso von; Tessaring, Manfred: Entwicklungen des Facharbeitereinsatzes in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn/München 1977.

Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, München; Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Köln: Technik und Frauenarbeitsplätze - Ergebnisse der Vorstudie. Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Forschung und Technologie, München, August 1982.

IG-Metall (Hrsg.): Entschließung Nr. 24 des zwölften ordentlichen Gewerkschaftstages der IG Metall 1977, Frankfurt 1977.

IG-Metall (Hrsg.): Tarifvertrag zur Sicherung der Eingruppierung und zum Schutz vor Abgruppierung, Juli 1978.

IG-Metall (Hrsg.): Manteltarifvertrag vom 29. Oktober 1979.

Infratest Sozialforschung: Begleitforschung zum Arbeitsmarktpolitischen Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, Bd. 1-7, München 1980.

Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V. München: Daten zum Weiterbildungsverhalten, Oktober 1973.

Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V. München (Hrsg.): Betrieb - Arbeitsmarkt - Qualifikation, Bd. I, Frankfurt 1976.

Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V. München: "Veränderungen der Arbeitsplanungen und Auswirkungen auf die zeitliche Struktur des Finanzbedarfs" vom 7.10.1980, Notiz für das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, München 1980.

Judith, Rudolf; Kübel, Friedrich; Loderer, Eugen; Schröder, Hans; Vetter, Heinz Oskar (Hrsg.): Sozialplanpolitik in der Eisen- und Stahlindustrie, Köln 1979.

Kammerer, Guido; Lutz, Burkart; Nuber, Christoph: Ingenieure im Produktionsprozeß - Zum Einfluß von Angebot und Bedarf auf Arbeitsteilung und Arbeitseinsatz, Frankfurt 1973.

Karr, Werner: Zur Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit - Umfang der Zielgruppen am Arbeitsmarkt unter Berücksichtigung von Mehrfachbeeinträchtigungen und Doppelzählungen. In: MittAB, Heft 2, 1979.

Kern, Horst; Schumann, Michael: Industriearbeit und Arbeiterbewußtsein. Eine empirische Untersuchung über den Einfluß der aktuellen technischen Entwicklung auf die industrielle Arbeit und das Arbeiterbewußtsein. Forschungsprojekt des RKW: "Wirtschaftliche und soziale Aspekte des technischen Wandels in der BRD". Achter Band, Teile I und II, Frankfurt 1970.

Kern, Horst; Schauer, Helmut: Rationalisierungs- und Besitzstandssicherung in der Metallindustrie - Teil 1. In: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 5, 1978, S. 272-279.

Köhler, Christoph; Maase, Mira; Mendius, Hans Gerhard; Nuber, Christoph; Sengenberger, Werner: Weiterbildungsstrategien bei öffentlicher Qualifizierungsförderung. In: Das Mitbestimmungsgespräch, Heft 11, 1981.

Köhler, Christoph; Maase, Mira; Mendius, Hans Gerhard; Sengenberger, Werner: Arbeitsmarktprogramm: Chancen und Risiken. In: Bundesarbeitsblatt, Heft 4, 1982.

Kohl, Heribert (Hrsg.): Betriebliche Beschäftigungspolitik und Personalplanung - Beiträge und Materialien zur DGB-Fachtagung 1977, Köln 1978.

Kopel, Hans: Synopse ausgewählter Sozialpläne. In: R. Judith u.a. (Hrsg.): Sozialplanpolitik in der Eisen- und Stahlindustrie, Köln 1979.

Lappe, Lothar: Die Arbeitssituation erwerbstätiger Frauen - Geschlechtsspezifische Arbeitsmarktsegmentation und ihre Folgen, Frankfurt/New York 1981.

Lutz, Burkart u.a.: Modelluntersuchung eines regionalen Arbeitsmarktes, RKW, 1972.

Lutz, Burkart; Sengenberger, Werner: Arbeitsmarktstrukturen und öffentliche Arbeitsmarktpolitik, Bd. 26, Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Göttingen 1974.

Lutz, Burkart; Kammerer, Guido: Das Ende des graduierten Ingenieurs? - Eine empirische Analyse unerwarteter Nebenfolgen der Bildungsexpansion, Frankfurt/Köln 1975.

Lutz, Burkart: Bildungssystem und Beschäftigungsstruktur in Deutschland und Frankreich - Zum Einfluß des Bildungssystems auf die Gestaltung betrieblicher Arbeitskräftestrukturen. In: Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V. München (Hrsg.): Betrieb - Arbeitsmarkt - Qualifikation, Bd. I, Frankfurt 1976.

Lutz, Burkart, unter Mitwirkung von Schultz-Wild, Rainer und v. Behr, Marhild: Personalplanung in der gewerblichen Wirtschaft der Bundesrepublik - Ergebnisse der Betriebserhebung 1975, Bd. I, Frankfurt/München 1977.

Lutz, Burkart unter Mitwirkung von Schultz-Wild, Rainer; Tiemann, Friedrich: Betriebliche Personalplanung zwischen Unternehmensplanung und Personalpolitik - Ergebnisse der Betriebserhebung 1975, Bd. II, Frankfurt/München 1979.

Lutz, Burkart: Qualifikation und Arbeitsmarktsegmentation. In: Chr. Brinkmann u.a. (Hrsg.): Arbeitsmarktsegmentation - Theorie und Therapie im Lichte der empirischen Befunde. BeitrAB 33, IAB, Nürnberg 1979.

Lutz, Burkart; Maase, Mira; Mendius, Hans Gerhard; Schultz-Wild, Rainer; Sengenberger, Werner: Einführung: Personalplanung zwischen Wachstum und Stagnation. Entwicklungstendenzen und Forschungsprobleme. In: M. Maase; R. Schultz-Wild (Hrsg.): Personalplanung zwischen Wachstum und Stagnation - Forschungsergebnisse und praktische Erfahrungen, Frankfurt/New York 1980.

Lutz, Burkart; Sengenberger, Werner: Segmentationsanalyse und Beschäftigungspolitik. In: WSI-Mitteilungen, Heft 5, 1980.

Maase, Mira; Sengenberger, Werner: Wird Weiterbildung konjunkturgerecht betrieben? - Zur Vereinbarkeit von betrieblicher Personalplanung und öffentlicher Arbeitsmarktpolitik. In: MittAB, 9. Jg., Heft 2, 1976.

Maase, Mira; Sengenberger, Werner; Weltz, Friedrich: Weiterbildung - Aktionsfeld für den Betriebsrat? Eine Studie über Arbeitnehmerinteressen und betriebliche Sozialpolitik, 2. Auflage, Frankfurt/München 1978 (1. Auflage 1975).

Maase, Mira; Schultz-Wild, Rainer (Hrsg.): Personalplanung zwischen Wachstum und Stagnation - Forschungsergebnisse und praktische Erfahrungen, Frankfurt/New York 1980a.

Maase, Mira; Schultz-Wild, Rainer: Betriebliche Beschäftigungspolitik und technisch-organisatorische Veränderungen. In: M. Maase; R. Schultz-Wild (Hrsg.): Personalplanung zwischen Wachstum und Stagnation - Forschungsergebnisse und praktische Erfahrungen, Frankfurt/New York 1980b,S. 118-129.

Malcher, Wilfried: Arbeitsmarktsegmentation und Finanzierung der beruflichen Weiterbildung. In: BWP, Heft 5, 1979.

Matthes, Hans Christoph: Einstellung und Kündigung - Leitfaden für Betriebe, Betriebsräte und Gewerkschaften, 2. Auflage, Bonn 1976.

Meisel, Peter G.: Die Mitwirkung und Mitbestimmung des Betriebsrats in personellen Angelegenheiten, Heidelberg 1974.

Mendius, Hans Gerhard: Arbeitszeit und Arbeitsmarkt - Zu Voraussetzungen und Möglichkeiten beschäftigungswirksamer Interessenvertretung. In: WSI-Mitteilungen, 31. Jg., Heft 4, 1978.

Mendius, Hans Gerhard; Schultz-Wild, Rainer: Personalabbau ohne Entlassungen? Potentiale und Probleme von Einstellungssperren und Vorzeitverrentungen. In: Personal, Heft 3, 1982.

Mendius, Hans Gerhard: Arbeitsplatzsicherung für ältere Arbeitskräfte - Zur Wirkung von Bestandsschutzvereinbarungen bei wechselnden Beschäftigungsbedingungen. In: K. Dohse u.a. (Hrsg.): Ältere Arbeitnehmer zwischen Unternehmensinteressen und Sozialpolitik, Schriften des Wissenschaftszentrums Berlin, Frankfurt/New York 1982.

Mertens, Dieter; Rick, Matthias (Hrsg.): Berufsbildungsforschung, BeitrAB 66, Nürnberg 1982.

Mickler, Otfried; Mohr, Wilma; Kadritzke, Ulf, unter Mitarbeit von Baethge, Martin; Neumann, Uwe: Produktion und Qualifikation, Göttingen 1977.

Mieth, Wolfram; Genosko, Joachim: Qualitative Polarisierung der Regionen als Folge der räumlichen Selektion der Wanderung und der Arbeitsplätze. In: Qualität von Arbeitsmärkten und regionale Entwicklung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 143, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1982.

Müller, Gerhard: Das Arbeitsrecht der Gegenwart - Jahresbuch für das gesamte Arbeitsrecht und die Arbeitsgerichtbarkeit - Nachschlagewerk für Wissenschaft und Praxis, Bd. 6, Berlin 1969.

Nierhaus, Herbert: Weiterbildung für die 80er Jahre. In: Berufsbildung in den 80er Jahren. Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, Sonderheft, Dezember 1980, S. 27-31.

Nuissl, E. (Hrsg.): Taschenbuch der Erwachsenenbildung, Baltmannsweiler 1982.

Peters, Aribert; Schmid, Günther: Aggregierte Wirkungsanalyse des Arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, vorläufiger Zwischenbericht, Berlin 1981.

Pintar, Rüdiger: Die Entscheidung zur Umschulung - Bedingungen, Befürchtungen, Erwartungen, Frankfurt/New York 1978.

Posth, Martin: Handlungsbedingungen und Zielsetzungen der Personalplanung in einem Unternehmen der Automobilindustrie. In: M. Maase; R. Schultz-Wild (Hrsg.): Personalplanung zwischen Wachstum und Stagnation - Forschungsergebnisse und praktische Erfahrungen, Frankfurt/New York 1980.

RKW (Hrsg.): Analyse der Probleme gegenwärtiger Umschulungs-Praxis, Probleme der Umschulung, Band I (eine Untersuchung des Soziologischen Forschungsinstituts Göttingen (SOFI)), Frankfurt 1971.

RKW (Hrsg.): Anleitung zur Ausarbeitung von Anlernprogrammen für industrielle Arbeitsplätze, Berlin 1981.

REFA - Verband für Arbeitsstudien (Hg.): Methodenlehre des Arbeitsstudiums, 4. Auflage, München 1975.

Riese, Hajo: Wirtschaftspolitik unter dem Regime der Stagnation - Bemerkungen zu einem Symposium des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, hektographiertes Manuskript, Freie Universität Berlin, Juli 1981.

Rosenbladt, Bernhard v.; Büchtemann, Christoph F.: Arbeitslosigkeit und berufliche Wiedereingliederung - Erster Teilbericht über Ergebnisse einer repräsentativen Längsschnittuntersuchung bei Arbeitslosen und Abgängern aus Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland 1977/1978. In: MittAB, Heft 4, 1980.

Rubery, Jill; Wilkinson, Frank: Outwork and Segmented Labour Markets. In: F. Wilkinson (ed.): The Dynamics of Labour Market Segmentation, London 1981.

Sarrazin, Thilo: Das Lächeln der Sphinx - oder: Die Staatsverschuldung und die Krise der Globalsteuerung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung DAS PARLAMENT), Bonn, September 1981.

Sass, Jürgen; Sengenberger, Werner; Weltz, Friedrich: Weiterbildung und betriebliche Arbeitskräftepolitik - Eine industriesoziologische Analyse, Köln 1974.

Sauter, Edgar: Berufliche Weiterbildung und Arbeitsmarkt - Zur Förderung betrieblicher Qualifizierung im Rahmen des Arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen (AMP). In: BWP, Heft 1,1982a.

Sauter, Edgar: Arbeitsmarktbezug der Erwachsenenbildung. In: E. Nuissl (Hrsg.): Taschenbuch der Erwachsenenbildung, Baltmannsweiler 1982b.

Sauter, Edgar: Betriebliche Weiterbildung. In: E. Schmitz; H. Tietgens (Hrsg.): Erwachsenenbildung, Band 11, Stuttgart 1982c (Veröffentlichung in Vorbereitung).

Scharpf, Fritz W.: Beschäftigungsorientierte Strukturpolitik. IIM/dp 80-42 Discussion Papers, Berlin, Mai 1980.

Scharpf, Fritz W.: Chancen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung DAS PARLAMENT), Bonn, September 1981.

Scharpf, Fritz W.; Garlichs, Dietrich; Brieger, Rosemarie; Krautkrämer-Wagner, Uta; Maier, Friederike; Maier, Hans; Semlinger, Klaus: Implementation des Sonderprogramms auf der lokalen und regionalen Ebene, Zwischenbericht, Berlin 1981.

Scharpf, Fritz W.; Garlichs, Dietrich; Maier, Friederike; Maier, Hans: Implementationsprobleme offensiver Arbeitsmarktpolitik - Das Sonderprogramm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, Frankfurt/New York 1982.

Schaub, Günter: Arbeitsrechts-Handbuch - Systematische Darstellung und Nachschlagewerk für die Praxis, München 1972.

Schaub, Günter: Beck-Rechtsberater: Arbeitsrecht von A-Z, München 1981.

Schlaffke, Winfried; Zedler, Reinhard (Hrsg.): Die Zukunft der Berufsbildung,Köln 1977.

Schmid, Günther: Strukturierte Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik - Empirische und theoretische Analysen zur Verteilungsdynamik der Arbeitslosigkeit und zur Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Königstein/Ts. 1980a.

Schmid, Günther: Steuerungstheorie des Arbeitsmarkts, Berlin 1980b.

Schmid, Günter; Semlinger, Klaus: Instrumente gezielter Arbeitsmarktpolitik: Kurzarbeit, Einarbeitungszuschüsse, Eingliederungdbeihilfen, Kölnigstein/Ts. 1980.

Schmitz, E.; Tietgens, H. (Hrsg.): Erwachsenenbildung, Band 11, Stuttgart 1982 (Veröffentlichung in Vorbereitung).

Schultz-Wild, Rainer: Betriebliche Beschäftigungspolitik in der Krise - Forschungsergebnisse aus der Rezession 1973/75, Frankfurt/New York 1978.

Schuster, Lothar: "Die Mobilität der Arbeitnehmer. Eine vergleichende Analyse von vier Erhebungen". In: MittAB, Heft 2, 1969.

Semlinger, Klaus; Pohl, Karl-Heinz, unter Mitarbeit von Lücker, Karin: Übungswerkstätten als Instrument adressatenorientierter Arbeitsmarktqualifizierung. IIM/LMP 82-4 Discussion Papers, Berlin, Februar 1982.

Sengenberger, Werner: Innerbetriebliche Arbeitsmärkte und ihre Folgen für die öffentliche Arbeitsmarktpolitik. In: WSI-Mitteilungen, Heft 2, 1976.

Sengenberger, Werner: Die gegenwärtige Arbeitslosigkeit - auch ein Strukturproblem des Arbeitsmarkts, Frankfurt/München 1978a.

Sengenberger, Werner (Hrsg.): Der gespaltene Arbeitsmarkt - Zum Problem der Arbeitsmarktsegmentation, Beiträge aus den USA, Frankreich, Italien und der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/New York 1978b.

Sengenberger, Werner: Arbeitsmarktstruktur - Ansätze zu einem Modell des segmentierten Arbeitsmarkts. 2. Auflage, Frankfurt/München 1978c (1. Auflage 1975).

Sengenberger, Werner: "Verbesserung der Qualität der Arbeitsplätze als notwendiger Bestandteil einer präventiv orientierten Arbeitsmarktpolitik", ein Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, hektographierter Bericht, München 1979a.

Sengenberger, Werner: Zur Dynamik der Arbeitsmarktsegmentation - mit Thesen zur Struktur und Entwicklung des Arbeitsmarktes in der BRD. In: Ch. Brinkmann u.a. (Hrsg.): Arbeitsmarktsegmentation - Theorie und Therapie im Lichte der empirischen Befunde, BeitrAB, IAB, Nürnberg 1979b.

Sengenberger, Werner: Beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Anforderungen an betriebliche Weiterbildung. In: D. Mertens; M.Rick (Hrsg.): Berufsbildungsforschung, BeitrAB 66, Nürnberg 1982.

Soltwedel, Rüdiger: Die Neoklassik hat doch recht. In: Wirtschaftswoche Nr. 42, 7.10.1977.

Süddeutsche Zeitung: Unternehmer: Qualifizieren Sie Ihre Mitarbeiter im Betrieb, München, 29.4.1981.

Vogt, Aloys: Sozialpläne in der betrieblichen Praxis, Köln 1974.

Weber, Claudia: Rationalisierungskonflikte in Betrieben der Druckindustrie, Frankfurt/New York 1982.

Weltz, Friedrich; Schmidt, Gerd; Sass, Jürgen: Facharbeiter im Industriebetrieb - Eine Untersuchung in metallverarbeitenden Betrieben, Frankfurt 1974.

Weltz, Friedrich; Schmidt, Gerd; Krings, Inge: Facharbeiter und berufliche Weiterbildung, Schriften zur Berufsbildungsforschung, Bd. 10, BBF, Berlin 1973.

Wilkinson, Frank (ed.): The Dynamics of Labour Market Segmentation, London 1981.