

NIEDERSÄCHSISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG E.V.
gefördert mit Mitteln der Stiftung Volkswagenwerk

Aus- und Weiterbildung

Orientierungsversuche
aus ökonomischer Sicht

NIW - Workshop 1986

HANNOVER , November 1986

ISSN 0178 - 5842

Schiffgraben 33, 3000 Hannover 1, ☎ 0511 / 34 13 92

Aus- und Weiterbildung.

Orientierungsversuche aus ökonomischer Sicht

| Inhalt | Seite |
|---|-------|
| VORWORT | II |
| BEITRÄGE | |
| Peter Schnur , Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg: Bestimmungsgründe des künftigen Arbeitskräftebedarfs und Projektionsergebnisse bis zum Jahre 2000 - Die IAB/Prognos Projektion | 1 |
| Dieter Gnahs , Institut für Entwicklungsplanung und Struktur- forschung GmbH an der Universität Hannover: Qualifikationsstrukturen und Qualifikationsbedarf in Niedersachsen | 35 |
| Hans Gerhard Mendius , Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V., München: Förderung betrieblicher Qualifizierungsmaßnahmen - Voraussetzungen, Probleme und erreichbare Effekte | 59 |
| Wolfgang Weber , Universität-Gesamthochschule Paderborn: Individuelles Weiterbildungsverhalten - Erklärungsansätze und Schlußfolgerungen für Gestaltungsmaßnahmen | 87 |
| Nikolaus Richter , Institut für Südwestdeutsche Wirtschafts- forschung, Stuttgart: Berufliche Weiterbildung in Baden-Württemberg. Bedeutung und Maßnahmen | 109 |
| Rainer Ertel/Jürgen Müller , Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Hannover: Aus- und Weiterbildung im Spiegel ökonomischer Diskussions- beiträge | 129 |
| TEILNEHMER AM WORKSHOP | 145 |

VORWORT

Probleme der Aus- und speziell der Weiterbildung aus ökonomischer Sicht zu behandeln, scheint ein in zweierlei Hinsicht erklärungsbedürftiges Vorhaben.

So ist hiermit sicherlich nur eine Facette aus der weiter gespannten und eine Vielzahl von Fachdisziplinen beschäftigenden Diskussion um Ziele und Möglichkeiten der Erwachsenenbildung angesprochen; ein Ausschnitt zudem, der gegenüber bildungstheoretischen oder gesellschaftskritischen Paradigmen eher "technokratisch" anmuten mag.

Zum anderen wäre es auch für eine ökonomische Betrachtung zweifellos zu kurz gegriffen, allein danach zu fragen, welche Anforderungen an Qualifikationserwerb und -anpassung als Folge des zu erwartenden strukturellen Wandels unserer Volkswirtschaft plausibel scheinen, wenngleich es diese Frage ist, auf die man von Ökonomen am ehesten eine Antwort erwartet.

Mindestens ebenso interessant ist es, entscheidungstheoretische Überlegungen darüber anzustellen, wie individuelles Weiterbildungsverhalten (auf Seiten des Betriebes und des Arbeitnehmers) zu erklären ist und welche hemmenden oder fördernden Bedingungen sich abzeichnen.

Gefragt werden kann und sollte schließlich auch danach, ob die relativ einhellige positive Bewertung des Themas Weiterbildung und Qualifizierung über die gesellschaftlichen Gruppierungen hinweg möglicherweise mit der Konturlosigkeit dieser Schlagworte zusammenhängt: ein Thema zu dem ein politökonomischer Exkurs interessant zu werden verspricht.

Die Vermutung, daß eine im obigen Sinne differenzierte ökonomische Sichtweise die Debatte bereichern könnte hat die Auswahl der Themen und der Teilnehmer des Workshops ebenso beeinflußt wie der Wunsch, wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen besser fundieren zu können.

Für die Bereitschaft, die wir bei den Autoren gefunden haben, auch Thesen und Ergebnisse im Arbeitsstadium in die Diskussion einzubringen, haben wir ebenso zu danken wie für die Zustimmung, die Beiträge über die Publikation an dieser Stelle anderen Interessierten zugänglich zu machen.

Der Workshop wurde am 16. Oktober 1986 durchgeführt. Die wissenschaftliche Vorbereitung übernahm Jürgen Müller, die Redaktion des vorliegenden Bandes besorgte Rainer Ertel. Die Manuskripte schrieb Irmhild Schwentke.

Allen an Vorbereitung und Durchführung des Workshops Beteiligten, den Autoren und Teilnehmern sei an dieser Stelle herzlich gedankt.

Hannover, im November 1986

Rainer Ertel/Lothar Hübl

Förderung betrieblicher Qualifizierungsmaßnahmen- Voraussetzungen, Probleme und erreichbare Effekte

von Hans Gerhard Mendius

Im folgenden Beitrag wird davon ausgegangen, daß die Sicherung und Verbesserung des Qualifikations- und damit zugleich des Innovationspotentials der Arbeitskräfte einen entscheidenden Faktor für die - mögliche, aber keineswegs selbstevidente - positive Entwicklung des Wirtschafts- und Gesellschaftssystems der Bundesrepublik darstellt. Weiter davon, daß - aus auszuführenden Gründen - der Förderung der Qualifizierung im Betrieb in diesem Kontext ein hoher Stellenwert zukommt.

Ganz knapp sollen zunächst einige Annahmen über das hier unterstellte Entwicklungsszenario gemacht werden, innerhalb dessen die Qualifizierungsförderung ihren Part spielen kann. Es sei jedoch bereits an dieser Stelle auch darauf verwiesen, daß - mindestens nach Ansicht des Autors - eventuelle divergierende Einschätzungen bezüglich der hier vorgenommenen Annahmen über Rahmenbedingungen und Handlungsparameter nicht notwendig die Bedeutsamkeit des Instruments der Qualifizierungsförderung per se in Frage zu stellen brauchen. Die Ausführungen sollen nur dazu helfen, die späteren Überlegungen zur innerbetrieblichen Qualifizierungsförderung wenigstens in etwa in dem größeren Gesamtzusammenhang zu verorten.

1. Qualifizierungspolitik im Zusammenhang der zu erwartenden wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Entwicklung der nächsten Jahre

Zur Rolle der Bundesrepublik im weltwirtschaftlichen Zusammenhang

Bis dato hat sich die Bundesrepublik innerhalb der internationalen Arbeitsteilung (auch noch während der weltweiten Rezession seit Mitte der 70er Jahre) relativ gut behauptet. Das gilt nicht

zuletzt aufgrund einer lange Zeit erfolgreichen Politik des Wirtschaftswachstums, insbesondere einer starken Expansion des Exports. Sowohl bezogen auf das Binnenwachstum wie auch auf die Außenhandelsorientierung kann mittlerweile davon ausgegangen werden, daß eine schlichte Fortsetzung des "Erfolgskurses" der letzten Jahrzehnte kaum möglich sein dürfte. Quantitatives Binnenwachstum des bisher gekannten Umfangs scheint kaum machbar, vor allem aber auch immer weniger wünschenswert. Nicht umsonst hat die Floskel vom qualitativen Wachstum (was immer man darunter verstehen möge) in letzter Zeit auch bei Personen und Institutionen reüssiert, die weiterhin Wachstum für möglich und nötig halten. Der Verweis auf die teils bereits sichtbaren, teilweise sich erst allmählich konkretisierenden, aber unaufhaltsam auf uns zukommenden ökologischen Folgen bereits stattgefundenen "Wachstums" möge an dieser Stelle und in diesem Zusammenhang genügen. Auch eine weitere Forcierung der bereits außerordentlich hohen Exportanteile würde sehr schnell auf Widerstände und Gegenaktivitäten stoßen, und zwar sowohl bei international konkurrierenden Industrienationen als auch bei Abnehmerländern (einige Anschauung zu diesem Punkt gibt es ja bereits, auch hier soll es mit den Schlagworten "Neoprotektionismus" und "Schuldenkrise", nicht nur der Dritten Welt, ein Bewenden haben).

Eine Umschichtung von Produktion und Dienstleistungen in die Richtung zukunftsweisender, mit der "natürlichen" und der "wirtschaftlichen" Umwelt verträglicher, in aller Regel hohe Qualifikation erfordernder Produkte und Verfahren bei gleichzeitiger Aufgabe in diesem Land nicht mehr sinnvoll durchzuführender Herstellungsprozesse scheint daher unvermeidlich.

Die Dimension der darin liegenden Herausforderung an die Volkswirtschaft mag neu sein - der Sachverhalt selbst ist es keineswegs. Herausforderungen ähnlicher Art sind gerade in den Nachkriegsjahren wiederholt bewältigt worden. Man kann davon ausgehen, daß für die Sicherung der erforderlichen Anpassungsfähigkeit **zwei Voraussetzungen** in jedem Fall erfüllt werden müssen: Zum einen die Aufbringung und Durchführung der notwendigen **Sachkapitalinve-**

stitutionen, zum anderen die **Bereitstellung der erforderlichen Qualifikationen** im weitesten Sinne bei den Arbeitskräften sowie die Schaffung bzw. Sicherung der Bereitschaft, sie auch produktiv und kreativ einzubringen. Die Erfahrung zeigt, daß zwar beide Aspekte notwendige Bedingungen für den Erfolg darstellen, letztere aber sicherlich schwerer sicherzustellen ist (hier sei nur auf die Erfahrungen mit finanziell durchaus gut ausgestatteten Investitionsvorhaben in sog. Entwicklungsländern verwiesen). Gerade aber in der Verfügbarkeit des relativ hoch qualifizierten Arbeitnehmerpotentials liegt zweifellos einer der zentralen Wettbewerbsvorteile der Wirtschaft der Bundesrepublik, die auf anderen Feldern (wie Rohstoffausstattung, zum Teil auch geographische Lage wichtiger Produktionsstandorte) durchaus auch ihre Handicaps aufzuweisen hat.

Die tatsächliche Verfügbarkeit und Nutzbarkeit der benötigten Fähigkeiten von Arbeitskräften ist aber - so unser Argument - keineswegs allein schon mit der Durchführung entsprechender Qualifizierungsgänge sichergestellt. Hinzukommen muß eine Akzeptanz der Gesamtzielstellung des Wirtschaftssystems und der Begleitumstände, unter denen sie verwirklicht wird. Dies konkretisiert sich nicht zuletzt in der Erwartung einer als angemessen verstandenen Entlohnung und in der Bereitstellung von Arbeitsplätzen, die von den Arbeitsbedingungen (Arbeitsinhalte, Belastungen, Weiterbildungs- und Aufstiegsmöglichkeiten, Autonomiespielräume usw.) als akzeptabel gelten. Eine ganz besonders wichtige Rolle spielte in der Vergangenheit dabei die seit Mitte der 50er Jahre bis mindestens Mitte der 70er Jahre anhaltende Erfahrung verhältnismäßig hoher Sicherheit des Arbeitsplatzes.

Wir gehen davon aus, daß längerfristig die für eine erfolgreiche Modernisierungsstrategie erforderliche Bereitschaft der Arbeitnehmer, ihren Part zu spielen, nur gesichert werden kann, wenn es gelingt, in den skizzierten Dimensionen Standards zu sichern bzw. (und das gilt mittlerweile auf alle Fälle für die Sicherheit der Arbeitsplätze) wieder herzustellen, die für akzeptabel gehalten werden. Einer wirklichen Vollbeschäftigungspolitik, so sie denn

verfügbar wäre, käme derzeit daher in diesem Kontext sicherlich absoluter Vorrang zu. Gleichwohl ist aber auch Qualifizierungspolitik für eine solche positive Entwicklung von hoher Bedeutung, wenn auch letztlich um so eher, je erfolgreicher die Beschäftigungspolitik agiert.

Eine zukunftsgerichtete Qualifizierungspolitik ist vor allem auch darauf verwiesen, aus Fehlentwicklungen zu lernen, die aus der betrieblichen und öffentlichen Bildungspolitik der vergangenen Jahrzehnte resultierten. Es ist hier nicht der Ort, die ebenfalls unbestreitbaren Erfolge, die auf diesen Feldern in der Nachkriegszeit erzielt wurden, zu würdigen. Zweifelsohne ist die Beteiligung an den verschiedenen Bildungsgängen und der Umfang der vermittelten Kenntnisse außerordentlich angestiegen. Auf der anderen Seite ist nicht zu übersehen, daß die Ungleichheit der Bildungsteilnahme keineswegs als beseitigt gelten kann. Auch Maßnahmen der beruflichen Grundausbildung und -weiterbildung, haben - insofern sie auf den ungleich verteilten Zugangschancen zur schulischen bzw. universitären Bildung aufbauen - faktisch die bereits bevorzugten Gruppen weiter privilegiert. Selbst die Förderung von Maßnahmen nach dem Arbeitsförderungsgesetz war über lange Strecken von solchen Wirkungen nicht frei und hat erst in jüngster Zeit nachdrücklich die Einbeziehung "bildungsfernerer" Gruppen forciert.

Auszugehen ist daher nach wie vor von einem erheblichen Qualifizierungsgefälle der heutigen Arbeitnehmerschaft. Einige Aspekte stechen dabei besonders ins Auge:

- Im Durchschnitt **besser qualifiziert**, da von der Bildungsexpansion bereits stärker erfaßt, sind die **jüngeren Arbeitnehmer**;
- betriebliche Qualifizierungspolitik bezieht in erster Linie die sog. **Stammebelegschaften** mittlerer und vor allem größerer Unternehmen ein; den **Randbelegschaften** in diesen Betrieben und dem Großteil der Mitarbeiter kleinerer Unternehmen werden dagegen solche Möglichkeiten in der Regel kaum angeboten;
- im Durchschnitt **profitieren Männer immer noch stärker** von betrieblichen Qualifizierungsangeboten, da sie sich weit überproportional auf den Arbeitsplätzen befinden, für die solche Maßnahmen vorgesehen werden (bei der vorberuflichen Ausbildung hat dagegen eine erhebliche Annäherung der erreichten Niveaus stattgefunden);

- **ausländische Arbeitnehmer** befinden sich nach wie vor in weit überdurchschnittlichem Umfang auf wenig qualifikationsintensiven Arbeitsplätzen; betriebliche Weiterbildungsangebote erreichen sie - auch wenn sie nicht explizit ausgeschlossen werden - oft schon deshalb nicht, weil ihnen die Einstiegsvoraussetzungen fehlen.

Es wird daher eine zentrale Aufgabe der künftigen Qualifizierungspolitik sein, nicht nur sicherzustellen, daß diejenigen, die neu in die Bildungsgänge eintreten, ungeachtet ihrer unterschiedlichen Merkmale wie Nationalität, Geschlecht oder soziale Schicht, gleiche Zugangschancen erhalten, sondern es geht nicht zuletzt besonders vordringlich auch darum, dafür zu sorgen, das bestehende Qualifikationsgefälle zu verringern.

Gerade hierfür sind nicht nur öffentliche oder andere außerbetriebliche Bildungsinstitutionen gefragt, besonders der **betrieblichen Bildung** kommt im Rahmen einer zukunftssträchtigen Qualifizierungspolitik außerordentliche Bedeutung zu. Da sie gegenüber den anderen Maßnahmeformen einige wichtige Vorteile aufweist, scheint, um ein Resultat der späteren Ausführungen vorwegzunehmen, ihre Förderung aus gesamtpolitischer Perspektive sinnvoll (die Erfüllung der selbstverständlich zu stellenden Anforderungen einmal vorausgesetzt). Betriebliche Qualifizierung erleichtert die Einbeziehung von sog. bildungsfernen Arbeitskräftegruppen, denen - aus welchen Gründen auch immer - schulähnliche Lernformen enorme Schwierigkeiten bereiten. Für die Teilnahmebereitschaft an Qualifizierungsmaßnahmen ist gerade in Phasen hoher Unterbeschäftigung von hoher Bedeutung, daß betriebliche Maßnahmen (im Unterschied zu vielen Maßnahmen nach dem Arbeitsförderungsgesetz etwa) keine Unterbrechung des Beschäftigungsverhältnisses erfordern.

Auch wenn derzeit angesichts der Arbeitslosenzahlen verständlicher- und sinnvollerweise Maßnahmen für Arbeitslose im Vordergrund stehen, sollte dennoch auch die Förderung der Qualifizierung von Beschäftigten nicht aus dem Blickfeld geraten. Sie kann (im Unterschied zu den "kurativen" Maßnahmen für Nichtbeschäftigte) als ein Instrument angesehen werden, quasi präventiv dazu beizutragen, den Weg in die Arbeitslosigkeit zu vermeiden, soweit es gelingt, die Arbeitskräfte mit tatsächlich gefragten Qualifikationen auszurüsten.

2. Die Förderung betrieblicher Qualifizierung im Rahmen des Sonderprogramms von 1979

2.1. Zum Sonderprogramm von 1979

Im folgenden sollen anhand von Ergebnissen der Begleitforschung zum arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramm von 1979 die Möglichkeiten und Schranken der öffentlichen Förderung betrieblicher Qualifizierung diskutiert werden.

Das Sonderprogramm wurde zu einer Zeit aufgelegt, als man Arbeitsamtsbezirke mit einer Arbeitslosenquote von mehr als 6 % noch zu Problemregionen erklärte und die politisch Verantwortlichen (dabei mögen nicht zuletzt auch wahltaktische Überlegungen mitgespielt haben) meinten, man müsse auch öffentliche Ausgabenprogramme zur Verbesserung der Beschäftigungssituation insgesamt und insbesondere zur Milderung regionaler Differenzen einsetzen. Entsprechend scharf waren auch die politischen Auseinandersetzungen im Vorfeld des Sonderprogramms und zu Beginn seiner Durchführung.

Gleichwohl wurde das Programm und die dazu vorgesehene Begleitforschung "planmäßig" abgewickelt. Als dann aber Ende 1982 sämtliche Ergebnisberichte vorlagen, hatte sich die Arbeitslosenzahl mehr als verdoppelt und die meisten Arbeitsamtsbezirke hätten nach der Definition von 1979 als Problemregion gelten können. Gleichwohl standen ganz andere Dinge im Vordergrund des politischen Tagesinteresses, so daß die Resultate offensichtlich nicht als unmittelbar handlungsrelevant, jedenfalls in der gegebenen Situation nicht als direkt umsetzbar angesehen wurden.

Nachdem aber vor einiger Zeit die Diskussion um die "Qualifizierungsoffensive" in Gang gekommen ist, scheint es durchaus sinnvoll, sich die Wirkungen, Erfolge und Mißerfolge, die damals mit der Förderung betrieblicher Qualifizierung erzielt worden sind, nochmals Revue passieren zu lassen, insbesondere auch unter der Perspektive, welche Rolle dabei die Programmbedingungen, die Implementierung und Durchführung der Maßnahmen und insbesondere die Kontrolle der Effizienz gespielt haben.

An dieser Stelle ist es wohl erforderlich, ein paar möglichst knappe Informationen über das Sonderprogramm selbst und insbesondere den Forschungsschwerpunkt, um den es hier geht, zu liefern.

Das Programm wurde im Mai 1979 aufgelegt und sollte einen Umfang von 500 Millionen Mark haben. Einbezogen waren insgesamt 23 Arbeitsamtsbezirke, die der oben genannten Definition genügten, vor allem aus Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, dem Saarland und einigen Bereichen vor allem im Osten Bayerns. Gefördert werden sollten drei Schwerpunkte:

- (1) Berufliche Qualifizierung von Arbeitnehmern in Betrieben mit Anpassungs- und Umstellungsprozessen.
- (2) Wiedereingliederung Ungelernter sowie längerfristig Arbeitsloser (vgl. dazu u.a. Semlinger/Lücker, 1983).
- (3) Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zur Verbesserung der sozialen Dienste und der sozialen Infrastruktur (vgl. dazu u.a. Hellmich, 1983).

Bereits zu Beginn der für ein Jahr geplanten Antragsfrist lagen Mittelanforderungen von fast einer Milliarde DM vor. Bewilligt wurden schließlich Anträge mit einem Volumen von über 900 Million DM, da entsprechende zusätzliche Mittel mobilisiert werden konnten. Der Großteil mit je etwa 400 Millionen DM entfiel auf die Schwerpunkte (1) und (3). Mit der wissenschaftlichen Begleitforschung wurden mehrere Institute beauftragt.¹⁾ Dem ISF fiel dabei die Untersuchung des Schwerpunkts (1) "Berufliche Qualifizierung in Betrieben mit Anpassungs- und Umstellungsprozessen" zu. Im einzelnen waren folgende drei Maßnahmetypen vorgesehen:

- "- Für die **Umschulung** von Arbeitnehmern in Berufen 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 für einen Zeitraum von zwei Jahren;

1) Mit der Implementation und Abwicklung des Programms insgesamt befassen sich u.a. Scharpf u.a., 1982.

- für die 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., Hervorhebungen vom Autor).

Über die Verteilung der Förderfälle gibt die folgende Aufstellung einen Überblick:

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

| Art der Maßnahme | Förderungsfälle | |
|---------------------------|-----------------|------------|
| | absolut | 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.

Wie nicht anders zu erwarten, wurde ein Großteil der geförderten Maßnahmen von nur relativ wenigen Großbetrieben durchgeführt. Nähere Aufschlüsse ergeben sich aus Tabelle 2.

Tab. 2: Beteiligte Betriebe in Schwerpunkt 1 nach der Betriebsgröße

| | Betriebe mit geförderten Qualifizierungsmaßnahmen | | Teilnehmer an geförderten Qualifizierungsmaßnahmen | |
|--|---|-------|--|-------|
| | absolut | in % | absolut | in % |
| Gesamt | 1.054 | 100,0 | 21.080 | 100,0 |
| Betriebe mit unter 10 Beschäftigten | 164 | 16,0 | 328 | 2,0 |
| Betriebe mit 10 bis unter 100 Beschäftigten | 477 | 45,0 | 2.862 | 13,0 |
| Betriebe mit 100 bis unter 1.000 Beschäftigten | 311 | 30,0 | 6.531 | 31,0 |
| Betriebe mit 1.000 und mehr Beschäftigten | 102 | 10,0 | 11.628 | 55,0 |

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

Quelle: Infratest 1980, Band 2, S. 3

2.2. Die Untersuchung des Instituts für Sozialwissenschaftliche Forschung

Die Untersuchungsergebnisse des Instituts für Sozialwissenschaftliche Forschung basieren hauptsächlich auf **qualitativen Recherchen in gut 30 Betrieben**, die sich mit Maßnahmen am Schwerpunkt 1 beteiligt hatten. Außerdem wurden ergänzend die Ergebnisse der von Infratest erhobenen Betriebs- und Teilnehmerdateien und -statistiken in die Auswertungen einbezogen. Obwohl in der Grundgesamtheit kleine Betriebe weit unterrepräsentiert waren, waren sie dennoch in numerisch erheblicher Zahl vorhanden, so daß wir uns dafür entschieden, sie verstärkt in unsere Analysen einzubeziehen. Wie sich unser Sample zu der Grundgesamtheit verhält, läßt sich aus Tabelle 3 entnehmen.

Nach diesen Informationen nun aber zu den wichtigsten Ergebnissen unserer Analysen, die der Kürze halber stichpunktartig zusammengefaßt werden sollen.²⁾

Tab. 3: Gegenüberstellung der von Infratest erfaßten^{a)} 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 1.000 Beschäftigten | 311 | 12 | 30 | 39 |
| Betriebe mit 1.000 und mehr Beschäftigten | 102 | 11 | 10 | 36 |
| Gesamt | 1.054 | 31 | 100 | 100 |

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

3. Wichtige Ergebnisse der Qualifizierungsförderung im Sonderprogramm 1979

3.1. Zur Programmphilosophie

Ziel des Programms war eine Verbesserung der Beschäftigungssituation in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit. Im Schwerpunkt 1 wurde erstmals die berufliche Qualifizierung von Arbeitnehmern in Betrieben mit Anpassungs- und Umstellungsprozessen mit öffentlichen Mitteln gefördert. So sollten die Betriebe veranlaßt werden, die notwendige Qualifizierungsanpassung frühzeitig und innerbetrieblich vorzunehmen, womit man ein spezifisches neues arbeitsmarktpolitisches Instrument zur Flankierung von strukturellen Anpassungsprozessen an der Hand zu haben glaubte. Der Bedarf an zukunftsgerichteter Umstrukturierung der Wirtschaft wurde in den schwächeren Arbeitsmarktbezirken als besonders hoch angesehen. Gegenüber etwa der AFG-Förderung war das Programm stärker dezentral, d.h. betriebs- und arbeitsplatzbezogen orientiert. Den Betriebsräten wollte man zusätzliche Mitbestimmungsmöglichkeiten und eine größere Mitverantwortung bei der sozialen Bewältigung von Anpassungsvorgängen einräumen.³⁾ Das Programm hatte also zweifellos experimentelle Züge.

Basisüberlegung für die Förderung innerbetrieblicher Qualifizierung war, daß bei verringerter Arbeitskräftenachfrage die Weiterbildung von Arbeitskräften außerhalb des Betriebs und unter der - bei der AFG-Förderung üblichen - Auflösung des Beschäftigungsverhältnisses ein großes Risiko hinsichtlich der Wiedereingliederung nach Beendigung der Maßnahme mit sich bringt. Außerdem erwartete man bei ungünstiger Ertragslage, daß bisher betrieblich finanzierte Maßnahmen zur Qualifizierungsanpassung eher eingeschränkt oder eingestellt würden. Anstelle eigener Qualifizierungsanstrengungen zur Bewältigung der Erfordernisse würden die Betriebe Arbeitskräfte mit konkret benötigten Spezialqualifikationen, aber auch vermeintlich generell höher qualifizierte Kräfte vom Arbeitsmarkt holen. Mit dieser **Anpassung über Entlassung und Einstellung** sah

3) Zur Beteiligung der Betriebsräte vgl. Bosch u.a., 1983.

man einen Umschlag zwischen betrieblichen und überbetrieblichen Arbeitsmärkten, eine Art "Rotationsverfahren" verbunden, das man weder als effizient noch human verstand. Daher sollte die notwendige Qualifizierung innerhalb der Betriebe unter Aufrechterhaltung des Beschäftigungsverhältnisses über die Bezuschussung von Lohnkosten für die betroffenen Arbeitnehmer in Gang gebracht werden.

Die arbeitsmarktpolitische Tragweite der Förderung innerbetrieblicher Qualifizierung reicht darüber aber weit hinaus und muß insbesondere im Hinblick darauf bewertet werden, wie und wieweit sie dazu beiträgt, über die Bewältigung der Anpassungserfordernisse im einzelnen Betrieb hinaus die Adaptionfähigkeit des Arbeitsmarktes insgesamt durch größere Beweglichkeit der Arbeitskräfte zu stärken. Auch aus diesem Blickwinkel hat die Förderung einige vielversprechende Resultate gezeitigt. Sie sind allerdings weniger darin zu sehen, daß die in diesem Instrument liegenden Möglichkeiten bereits voll umgesetzt wurden als darin, daß die sich hier ergebenden Möglichkeiten in Umrissen deutlich wurden.

Das Potential an positiven Struktureffekten wurde allerdings bei weitem nicht ausgeschöpft:

- Dies ist zunächst dem **Vergabemodus** des Windhund-Verfahrens (Beendigung der Vergabe bereits am ersten Tag der Beantragungsphase) geschuldet. Die Chance, mit den Fördermitteln bislang nicht oder wenig bedachte, aber förderungswürdige Betriebe zu erreichen, war somit von vornherein stark eingeschränkt.
- Es lag zweitens daran, daß hauptsächlich wegen der sehr **geringen Differenzierung der Zuschüsse** für die drei **Maßnahmeformen** "Fortbildung", "Umschulung" und "Sonstige Maßnahmen" und einer fehlenden Mindestquotierung für die einzelnen Varianten die "Sonstigen Maßnahmen" mit 85 % der Gesamtzahl die beiden höherwertigen, mit arbeitsmarktgängigen Zertifikaten verbundenen Arten an den Rand drängten.
- Schließlich wäre eine präzisere bzw. gezieltere Festlegung von Förderkriterien und Förderungsstandards bei den "Sonstigen Maßnahmen" und eine **Kanalisierung der Förderresultate** in Richtung strukturell erwünschter Qualifikationen möglich gewesen, ebenso eine wenigstens stichprobenhafte laufende oder nachträgliche **Kontrolle der Durchführung**. Das gilt auch, wenn eingeräumt werden muß, daß man sich mit der Förderung innerbetrieblicher Maßnahmen in ein wenig bekanntes und nicht leicht beherrschbares Feld begeben hat.

Bezüglich des Widerspruchs zwischen größeren Gestaltungsspielräumen der Betriebe und folglich größerem Interesse an der Inanspruchnahme und andererseits stärkerer Reglementierung und damit stärker eingeschränkter Gestaltungshoheit für die Betriebe kann man, vom Ergebnis her betrachtet, 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 DM, beantragt 400 Millionen DM), so ist es ein deutliches Zeichen dafür, daß Schwerpunkt 1, insbesondere die "Sonstige Qualifizierung" als überattraktiv einzuschätzen war. Eine gerade nach der oft sehr wenig intensiven Vorabüberprüfung angebrachte laufende Überwachung der Maßnahmen und eine nachträgliche Erfolgsprüfung (laut Vergabebestimmungen wären Mittelrückforderungen möglich gewesen) fand praktisch auch nicht statt.

Trotz des so eingeschränkten Erfolgs wurde aber erkennbar, daß die Förderung von Qualifizierung im Betrieb als Instrument zusätzlich zur AFG-Förderung eine bedeutsame Ergänzung einer aktiven Arbeitsmarktpolitik abgeben könnte.

Nun zu einigen wichtigen einzelnen Aspekten:

3.2. Indirekter Arbeitskräfteaustausch nur teilweise verhindert

In der zweiten Hälfte der 70er Jahre setzte eine strukturelle Verschlechterung des Arbeitslosenbestands ein, vor allem durch den Austausch von aus betrieblicher Sicht weniger geeigneten bzw. weniger qualifizierten Arbeitskräften gegen qualifizierte, leistungsfähigere. Durch die Förderung betrieblicher Qualifizierung der von Umstellung betroffenen Beschäftigten sollte dieser "Rotation" gegengesteuert werden. Es zeigte sich aber, daß man nur in einer relativ kleinen Zahl von Fällen in den geförderten Betrieben tatsächlich aufgrund anstehender Umstellungen ohne die Fördermaßnahmen vermutlich nicht mehr benötigte Kräfte entlassen und andere mit den geforderten Spezialqualifikationen vom Arbeitsmarkt geholt hätte, obwohl das eigentlich ein obligatorisches Förderkriterium darstellte.

Dennoch kam es im fraglichen Zeitraum häufig zu **Personalaustausch**, allerdings zumeist in keinem klar erkennbaren Zusammenhang mit betrieblichen Umstellungen. Ursache waren nicht in erster Linie Profildiskrepanzen von vorhandenen und erforderlichen betrieblichen Qualifikationen, der Austausch war vielmehr Folge betrieblicher Personalauslesepolitik, die auf eine Verbesserung der betrieblichen Qualifikations-, Alters- und Leistungsstruktur gerichtet war. Solche Austauschprozesse mit dem Ziel einer Strukturaufbesserung der Belegschaft werden vielfach nicht mittels einer direkten, sondern einer **indirekten Rotation** durchgeführt.

Auch das Sonderprogramm hat diese Prinzipien unternehmerischer Personalauswahl nicht entscheidend geändert. Man erreichte zwar mehr Un- und Angelernte als bisher üblich, es wurde aber innerhalb der Gruppen häufig gezielt nach Leistungs- oder Verhaltenskriterien ausgewählt. Für Umsetzungen auf anspruchsvollere Tätigkeiten oder Beförderungen nach Qualifizierungsmaßnahmen wurden meist diejenigen gewählt, die dem Betrieb am geeignetsten erschienen, d.h. neben der Befähigung spielte auch das "Arbeitsverhalten" im weitesten Sinne eine wichtige Rolle.

Maßnahmen im Schwerpunkt 1 hätten deutlich stärkere Gegenwirkungen gegen diese negativen Folgen betrieblicher "Auswahlpolitik" gehabt, wenn die Förderung stärker von der Berücksichtigung schwacher Belegschaftsgruppen abhängig gemacht worden wäre. Wenn auch nur in relativ geringem Umfang in der beabsichtigten Weise auf die Austauschvorgänge zwischen Betrieb und Arbeitsmarkt eingewirkt wurde, ergaben sich doch eine Reihe weiterer positiver Wirkungen bzw. es wurden Potentiale erkennbar, die arbeitsmarktpolitisch bedeutsam sind. Auf sie soll im folgenden eingegangen werden.

3.3. Verbesserte Arbeitsmarktgängigkeit der vermittelten Qualifikationen

Eine zentrale Anforderung im Sinne einer Strukturverbesserung des Arbeitsmarkts bezieht sich auf die Arbeitsmarktgängigkeit der vermittelten Qualifikationen. Von ihr ist entscheidend abhängig, ob die Mobilitätsfähigkeit der Arbeitnehmer in größeren räum-

lichen und zeitlichen Grenzen erhöht und somit auch die Anpassungskraft des Betriebes, insbesondere aber die des zwischenbetrieblichen Arbeitsmarktes, gestärkt wird.

Dimensionen von Arbeitsmarktgängigkeit sind **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).

Nach diesen Maßstäben sind die meisten Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen des Programms als positiv zu bewerten. Das gilt auch für Fortbildung unterhalb des Fachkräfteniveaus. Entscheidend waren die öffentlich anerkannten Bildungsabschlüsse und die daraus sich ergebenden Qualifizierungsinhalte und -standards.

Die breite Nutzung "Sonstiger Maßnahmen" für die Anlernqualifizierung belegt den großen betrieblichen Bedarf. Meist konnten kleinere oder größere Verbesserungen gegenüber der üblichen Einarbeitungspraxis erreicht werden, allerdings lassen sich nur die systematisierten Qualifizierungsprozesse mit ausgegliederten praktischen und theoretischen Schulungsphasen, die eher die Ausnahme bildeten, als Bausteine für im strengen Sinn arbeitsmarktgängige Qualifikationen ansehen.

Öffentliche Förderung von betrieblich durchgeführten Maßnahmen der beruflichen Vollausbildung würde den Wirkungskreis des AFG zweifellos in einem arbeitsmarktpolitisch wünschenswerten Sinn ausdehnen und den Kreis der einbeziehbaren Arbeitskräfte erweitern. Zugleich wäre die Arbeitsmarktgängigkeit der vermittelten Qualifikationen eher gewährleistet. "Sonstige Maßnahmen" mit ausgegliederten Schulungsphasen und Fortbildungsabschlüssen (z.B. von Schweißern, Kesselwärtern und Fahrern) zeigen, daß jedoch auch unterhalb des Fachkräfteniveaus ein großes Potential für arbeitsmarktgängige Qualifikationen besteht, die gerade auch von unterprivilegierten Gruppen erreichbar sind.

Eine Förderung dieses Typs sollte allerdings nur erfolgen, wenn bestimmte **Mindeststandards** gewährleistet werden können, wie aus der Produktion ausgegliederte theoretische und praktische Schulung, zumindest auf Betriebsebene anerkannte Zertifikate und die Integration in öffentlich anerkannte Aus- und Fortbildungsabschlüsse. Die Potentiale der Weiterbildung unterhalb des Fachkräfteniveaus können nur genutzt werden, wenn das bestehende Fort- und Ausbildungssystem weiter ausgebaut und mit qualitativ hochwertigen Maßnahmen der Anlernqualifizierung zusammengeführt wird. Diese Integration könnte etwa über einen Lernortverbund, der den Lernort Arbeitsplatz und Betrieb sowie außerbetriebliche Weiterbildungseinrichtungen umfaßt, hergestellt werden. So wäre auch der schrittweise Erwerb von Qualifikationen (im Sinne eines Modularsystems) gewährleistet.

Die große Zahl der bildungswilligen und -fähigen Bewerber für die geförderten hochwertigen Qualifizierungsmaßnahmen belegt, daß solche Programme nicht an motivationalen und qualifikatorischen Problemen der in Frage kommenden scheitern dürften.

3.4. Kaum unerwünschte Verteilungseffekte

Mit der Förderung innerbetrieblicher Qualifizierung setzt man sich zwei möglichen Risiken aus:

- dem Risiko der Substitution höherwertiger durch geringwertige Qualifizierungsmaßnahmen, insbesondere der Ersetzung der Facharbeiterausbildung durch Anlernqualifizierung;
- dem Risiko von Verdrängungseffekten zwischen Jugendlichen- und Erwachseneneneinsatz und -ausbildung.

Die **Substitution von Ausbildung durch Anlernqualifizierung** hat bei den von uns untersuchten Maßnahmen kaum eine Rolle gespielt. In einzelnen Fällen kam es zur Durchführung von qualitativ hochwertigen "Sonstigen Qualifizierungsmaßnahmen" in Bereichen, für die bereits öffentlich anerkannte Fortbildungsabschlüsse bestehen, was auf bestimmte Risiken der öffentlichen Förderung innerbetrieblicher Qualifizierungsmaßnahmen unterhalb des Fachkräfteniveaus verweist. Andererseits wurden mit vielen Maßnahmen mit Mitteln

des Programms andernfalls nicht zu erwartende Umschulungs- und Fortbildungsabschlüsse erreicht.

Ausbildung von Erwachsenen kann immer zu Einschränkungen der Jugendlichereausbildung führen. In der überwiegenden Mehrheit der Förderfälle traten (während der Untersuchungslaufzeit jedenfalls) **Umschulungsmaßnahmen nicht in unmittelbare Konkurrenz zu Jungfacharbeiterereinsatz und Jugendlichereausbildung.**

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. Zu befürchten ist allerdings, daß es bei rückläufigem Personalbedarf nach Abschluß der Qualifizierungsgänge mittlerweile zu einer Konkurrenz um die entsprechenden Arbeitsplätze zwischen den Absolventen von Jugendlichere- und Erwachsenen-ausbildung gekommen ist.

3.5. Erreichen von "Zielgruppen"

Un- und angelernte Arbeitskräfte wurden proportional zu ihrem Beschäftigtenanteil oder noch darüber hinausgehend vom Programm erreicht. Eine Reihe von **kleineren Betrieben** wurde erstmals in öffentliche Maßnahmen einbezogen. Der erweiterte Wirkungsgrad steht in engem Zusammenhang mit der starken Akzentsetzung auf **Qualifizierung im Betrieb im Rahmen bestehender Arbeitsverhältnisse.** Im Unterschied zu externen Maßnahmen vermindert sich 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 angesichts der Arbeitsmarktlage besonders für Un- und Angelernte hohe Risiko, nach der Qualifizierung nicht wieder eingestellt zu werden. Den beidseitigen Interessen an Absicherung trugen die Programmbedingungen Rechnung.

Die auf den ersten Blick auffällig geringere **Beteiligung von Frauen** an der Qualifizierungsförderung läßt sich nicht durchweg und zwangsläufig als bewußte bzw. direkte Diskriminierung bei der Auswahl interpretieren. Die Benachteiligung ist nämlich zum Teil aus dem Fehlen von Frauen in den Förderbetrieben bzw. den betroffenen Produktionsabteilungen zu erklären, vielfach aber auch auf andere Faktoren - insbesondere auf frauenbenachteiligende Umstände im Vorfeld der Qualifizierungsmöglichkeiten 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 **bildungsferne Arbeitskräfte** ist die **Einstiegsschwelle** in **interne Qualifizierungsmaßnahmen** geringer, sobald die Angebote methodisch, inhaltlich und örtlich nahe an dem gewohnten Arbeits-einsatz 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 risikieren 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 Spielräume ist die **Beteiligung von kleinen und mittleren Betrieben** am Programm (vor allem mit "Sonstigen Maßnahmen") einerseits 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.

3.6. 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. Anpassungsprozesse sind häufig mit erheblichen Belastungen für die Arbeitskräfte verbunden, 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.

Wenn die Maßnahmen stärker aus der Produktion ausgegliedert werden und damit eine Abschirmung vom Druck des "normalen" Arbeitsablaufs ermöglicht wird, kann Entlastung erzielt werden. Ferner durch das Festlegen einer Maßnahmedauer, 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 Produktionsdruck ausgesetzt werden. Dazu gehört auch die gezielte Unterstüt-

zung jener Arbeitskräfte, die selbst Unterweisungsfunktionen übernehmen müssen. Selbst eingeplante Entlastungsspielräume werden sofort gegenstandslos, wenn die Qualifizierung in einem Betrieb oder Bereich stattfinden sollte, in dem personelle Unterdeckung besteht.

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. Ein Transfer solcher Erfahrungen könnte dazu beitragen, weitere Betriebe zu dieser Erkenntnis zu führen. Angemessene Qualifikationsanpassung kann auch dazu beitragen, das Herausfallen weniger leistungsstarker oder lernerfahrener Arbeitskräfte bei der Auswahl für Qualifizierung abzubauen oder umgekehrt durch eine gezielte Einbeziehung auch Arbeitskräfte in ein festes Beschäftigungsverhältnis zu führen, die bislang als Problemfälle gescheitert sind. Nicht zuletzt kann dadurch ein Beitrag zur Eindämmung arbeitsmarktpolitisch nicht erwünschter Fluktuation geleistet werden.

3.7. Anstöße zu Beschäftigungserhaltung und -ausweitung

Von den Fördermaßnahmen gingen auch Anstöße zu "qualifikatorischen" Lösungen betrieblicher Arbeitskräfteprobleme aus. Betriebliche Qualifikationslücken, aber auch andere Personaldefizite, lassen sich im Prinzip auf verschiedene Weise beheben; im Unterschied etwa zu Wegrationalisierung von Arbeitsplätzen oder anderen technisch-organisatorischen Lösungsformen mit negativen personellen Konsequenzen stellt 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 zeigten, daß verbesserte Qualifikationsressourcen wünschenswerte Auswirkungen nicht nur auf die betriebliche Qualifikationsstruktur, sondern darüber hinaus auf Investitions- und Produktions-

politik haben können, die dann ihrerseits arbeitsplatzerhaltend oder -schaffend wirken. Diese Beschäftigungseffekte sind zwar auf kurze Sicht quantitativ nicht sehr bedeutsam und können nicht konjunkturelle oder wachstumsbedingte Arbeitslosigkeit beseitigen; sie können indessen langfristig als Ergänzung 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 neu-eingestellte, geeignetere ersetzt werden sollten. Hierbei handelt es sich um **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 geeignete 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 Personalbedarf auftritt, der durch Neueinstellungen abgedeckt werden muß.

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 verbreitertes bzw. verbessertes Qualifikationsangebot im Betrieb **Investitions- oder Produktionsentscheidungen** getroffen werden, die sich arbeitsplatzschaffend oder -erhaltend auswirken. So konnten in einigen Betrieben durch Investitionen neue Arbeitsplätze geschaffen werden, 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.

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, die über alle Betriebsgrößenklassen und Branchen hinweg festgestellt werden konnte.

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 war 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.

3.8. Vereinzelte Qualifizierung für den Arbeitsmarkt

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 so 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.

3.9. 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 Erkenntnisse zur Einschätzung dieser Problematik gewinnen. Bezogen auf die eventuelle künftige Nutzung solcher oder ähnlicher Instrumente dürfte dieser Aspekt sogar erstrangige Bedeutung gewinnen. Zunächst einmal scheint es uns erforderlich, im Hinblick auf die ineffektive Mittelverwendung 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 Maßnahmen (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 geschlossen werden darf. Gereade 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, d.h. daß 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. Bei einer eventuellen wie im einzelnen auch immer strukturierten Weiterführung der öffentlichen Förderung von Qualifizierung im Betrieb wären auf diesen Feldern zweifellos entscheidende Verbesserungen möglich. Sie müßten allerdings politisch ausdrücklich gewollt und entsprechend umgesetzt werden. Insbesondere die laufende Begleitung der Maßnahmen, die Zahlung von Lohnkosten nur nach nachgewiesenen Qualifizierungsfortschritten oder die nachträgliche Prüfung der zweckgerechten Mittelverwendung und ggf. entsprechende Rückforderungen wären dann aber auch durchzuführen.

3.10. Der Einfluß des Programms auf die Arbeitsmarktstruktur

Die wichtigsten, allerdings erst langfristig wirksamen Effekte der Förderung betrieblicher Qualifizierung 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. 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 so zu verändern**, 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. Ob das Programm solche Wirkungen tatsächlich hatte, läßt sich - da es keine Nachuntersuchungen gab - nicht beantworten.

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: richtungsweisende 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 wohl notwendig gewesen, daß die Impulse nicht Episode bleiben. Leider wurde nicht umgehend an die ausgelösten Effekte angeknüpft,

so daß zu befürchten ist, daß sie weitgehend verpufft sind. Wünschenswert wären weitere öffentliche Anreize zur Qualifizierungsförderung im Betrieb zweifellos. Wenn sie schon finanziell nicht sehr groß dimensioniert sein können, sollten sie wenigstens sehr gezielt eingesetzt werden. Dabei wäre nicht unbedingt nur bei Lohnkostensubventionen für Teilnehmer, sondern auch bei der betrieblichen Infrastruktur (Ausbilderförderung) und bei der zwischenbetrieblichen Weiterleitung von betrieblichem Qualifizierungs-"Know-how" anzusetzen.

Verzeichnis der Quellen

- Bosch, G./Seifert, H./Spies, B., Arbeitsmarktpolitik und Gewerkschaftliche Interessenvertretung, Endbericht, DGB-Bundesvorstand und Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut des DGB, Düsseldorf 1983
- Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitisches Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, Bonn, Juli 1979
- Hellmich, A., Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zur Verbesserung der sozialen Dienste und der sozialen Infrastruktur, (Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik e.V., Köln), Forschungsbericht 888 der Reihe Sozialforschung des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1983
- Infratest Sozialforschung, Begleitforschung zum Arbeitsmarktpolitischen Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, Bd. 1-7, München 1980
- Köhler, C./Maase, M./Mendius, H.G./Nuber, C./Sengenberger, W., Weiterbildungsstrategien bei öffentlicher Qualifizierungsförderung, in: Das Mitbestimmungsgespräch, Heft 11, 1981
- Köhler, C./Maase, M./Mendius, H.G./Sengenberger, W., Arbeitsmarktprogramm: Chancen und Risiken, in: Bundesarbeitsblatt, Heft 4, 1982
- Mendius, H.G./Sengenberger, W./Köhler, C./Maase, M., Qualifizierung im Betrieb als Instrument der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik - Begleitforschung zum Schwerpunkt 1 des Arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen; Forschungsbericht 89 (Hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung), Bonn 1983
- Sauter, E., Situation, Probleme und Perspektiven der öffentlich geförderten beruflichen Weiterbildung unter besonderer Berücksichtigung des arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramms der Bundesregierung von 1979, Bundesinstitut für Berufsbildung, Berlin 1982
- Scharpf, F.W./Garlichs, D./Maier, F./Maier, H., Implementationsprobleme offensiver Arbeitsmarktpolitik - Das Sonderprogramm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, Frankfurt/New York 1982

Semlinger, K./Lücker, K., Lohnkostensubventionen zur Wiedereingliederung von ungelerten und längerfristig Arbeitslosen, Schlußbericht, Wissenschaftszentrum Berlin 1983 (IIM/LMP 83-3)

Sengenberger, W./Mendius, H.G., Qualifizierung im Betrieb und Arbeitsmarktentwicklung - Ein Plädoyer für vorausschauende Personalpolitik und erweiterte öffentliche Arbeitsförderung, Arbeitskreis Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung (SAMF), Arbeitspapier 1983-3, Paderborn 1983 (Wiederabdruck in, Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung "Das Parlament", Juli 1984)

*