

Klaus Semlinger

Staatliche Intervention durch Dienstleistungen

Funktionsweise und Steuerungspotential –
untersucht am Beispiel
der technischen Beratung zur Förderung
der betrieblichen Integration Behindter



WISSENSCHAFTSZENTRUM BERLIN FÜR SOZIALE FORSCHUNG

Forschungsschwerpunkt Arbeitsmarkt und Beschäftigung

Verantwortlicher Herausgeber:

Prof. Dr. Egon Matzner

Mitherausgeber:

Prof. Dr. Frieder Naschold

Prof. Dr. Wolfgang Zapf

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Semlinger, Klaus:

Staatliche Intervention durch Dienstleistungen :
Funktionsweise u. Steuerungspotential, untersucht am Beispiel
d. techn. Beratung zur Förderung d. betriebl. Integration
Behinderten / Klaus Semlinger. - Berlin : Ed. Sigma Bohn, 1988
(Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung :
Forschungsschwerpunkt Arbeitsmarkt und Beschäftigung)
Zugl.: Berlin, Techn. Univ., Diss., 1988
ISBN 3-924859-44-2

Copyright 1988 by edition sigma rainer bohn verlag, Berlin.

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne schriftliche Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Mikroverfilmungen, Übersetzungen und die Einspeicherung in elektronische Systeme.

Druck: WZB

Printed in Germany

VORWORT

Die Idee zu dieser Studie reifte im Zuge einer Reihe von Untersuchungen zur Wirksamkeit verschiedener regional- und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und Programme, die stets mit der Feststellung beendet werden mußten, daß die jeweils untersuchten gesetzlichen Regelungen und Subventionsangebote selten die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen konnten. Jenseits der erkennbaren Schwächen in der konkreten Handhabung der bezeichneten Steuerungsinstrumente wurde deutlich, daß die ihnen zugrundeliegenden Verhaltensmodelle den Handlungs- und Entscheidungsbedingungen der Adressaten nicht oder nur unzureichend entsprechen. Verhaltensänderungen zu erzielen, die von den gegebenen Interessen oder ohnehin bestehenden Änderungsabsichten der Adressaten abweichen, erfordert offenkundig - zumindest ergänzend - andere Mittel der Motivation und Information als sie durch gesetzliche Vorgabe und politische Verschiebung von Preisrelationen gegeben sind. Verhaltensaufforderung, Verhaltensanreiz oder auch Verhaltenszwang allein reichen zur Verhaltenssteuerung nicht aus oder sind mehr oder minder zwangsläufig mit unbedachten und unerwünschten Nebeneffekten verbunden. Notwendig, so die daraus resultierende Ausgangsüberlegung dieser Studie, ist eine stärkere Berücksichtigung der Verhaltensfähigkeit, die zu fördern es neben oder vielleicht sogar an Stelle von finanziellen Hilfestellungen der unmittelbaren Unterstützung durch Sach- und Beratungsleistungen bedarf.

Ähnliches galt auch für die Durchführung dieser Untersuchung. Eine Studie wie diese hat viele Voraussetzungen und auch wenn ich letztlich für die Ergebnisse allein verantwortlich zeichne, so war ich doch auf die Unterstützung und Hilfe vieler angewiesen. Mein Dank gilt der Bundesanstalt für Arbeit und den Hauptfürsorgestellen, die sich bereitwillig in die Karten ihrer Beratungspraxis haben blicken lassen, sowie deren Mitarbeitern, die mir dabei behilflich waren. Ebenso schulde ich meinen Gesprächspartnern in den Betrieben Dank für ihre Geduld und Auskunftsbereitschaft, mit der sie sich meinen Fragen stellten.

Ist die empirische Arbeit ohne die Kooperation der genannten Institutionen und der hier nur summarisch benennbaren Personen nicht denkbar, so wäre die Untersuchung insgesamt nicht möglich gewesen ohne die Unterstützung durch das Wissenschaftszentrum Berlin, wofür ich insbesondere dem ehemaligen Direktor des Internationalen Instituts für Management und Verwaltung/Arbeitsmarktpolitik Fritz W. Scharpf und seinem Nachfolger Egon Matzner danken möchte. Denkhilfe bekam ich von Hans-Jürgen Ewers (TU Berlin), der die Arbeit seit der Konzeptionsphase mit kritischen Anmerkungen begleitete, und durch die Anregungen und Kommentare von Rainer Knigge (FHW Berlin), Jürgen Kromphardt (TU Berlin) und von den Kollegen des Instituts, von denen ich insbesondere Christoph Büchtemann, Hans Maier und - nicht zuletzt - Ronald Schettkat für ihre Kommentierungen dankbar bin. Mein besonderer Dank gilt in diesem Zusammenhang Günther Schmid, der nicht nur bei der Durchführung der Arbeit für Rat und Kritik zur Verfügung stand, sondern in den Jahren der Zusammenarbeit mein Interesse an steuerungspolitischen Fragen gestärkt und meinen Blick für die damit verbundenen Problemstellungen geschärft hat. Bei der Durchführung der EDV-Arbeiten fand ich Unterstützung bei Susanne Jahn und Rüdiger Grüne-Henze. Die umfänglichen Schreibarbeiten wurden in teilweise aufopfernder Art von Brigitte Müller und Barbara Schulz ausgeführt. Ihnen schulde ich Dank nicht nur für die konkrete Hilfe, sondern auch für die Nachsicht und Bereitschaft, mit der sie auf häufige Änderungs- und Ergänzungswünsche reagierten.

München, April 1988

Klaus Semlinger

INHALTSVERZEICHNIS

Verzeichnis der Übersichten und Tabellen im Text

	Seite
Einführung und Überblick	1
1. Zur instrumentellen Frage staatlicher Intervention in einer marktwirtschaftlichen Ordnung	15
1.1 Ökonomische Entscheidungslogik und betriebliche Entscheidungspraxis – zum Adressatenverhalten staatlicher Intervention	15
1.2 Strukturelle Koppelung von Markt und Staat als instrumentelles Problem	31
1.2.1 Ansatzpunkte staatlicher Intervention	33
1.2.2 Instrumente staatlicher Intervention	43
1.2.2.1 Verhaltensanreiz	47
1.2.2.2 Verhaltensdruck	51
1.2.2.3 Verhaltenshilfe	60
1.2.3 Steuerungssituation und Instrumentenmix	73
1.3 Zusammenfassung	79

	Seite
2. Behinderte auf dem Arbeitsmarkt – ein Beispiel für Erfordernis und Problematik selektiver Intervention	85
2.1 Behinderte: randständige Problemgruppe des Beschäftigungssystems und herausgehobene Zielgruppe öffentlicher Beschäftigungspolitik	86
2.1.1 Ausgliederungstendenzen und Eingliederungsbarrieren – die zwei Seiten der Benachteiligung Behindter	87
2.1.2 Instrumente der beruflichen Integrationsförderung Behindter	94
2.2 Betriebliche Personalpolitik und die Ursachen der Benachteiligung Schwerbehinderter auf dem Arbeitsmarkt	99
2.2.1 Betriebliche Personalarbeit als politischer Prozeß und ökonomische Theorie der Diskriminierung	101
2.2.2 Zur Praxis der betrieblichen Personalauswahl	117
2.2.3 Das betriebliche Beschäftigungsverhalten gegenüber Schwerbehinderten und die Wirksamkeit des Förderungsinstrumentariums	132
2.3 Zusammenfassung	150
3. Technische Beratung zur Förderung der betrieblichen Integration Behindter – ein Beispiel für Steuerung durch Realtransfers	155
3.1 Allgemeine methodische Einordnung und empirischer Anspruch der Untersuchung	155
3.2 Das Instrument "Technische Beratung" – sein Bild im Spiegel einer schriftlichen Befragung	166

	Seite
3.2.1 Tätigkeitscharakter und Aufgabenschwerpunkte	168
3.2.2 Kooperationsbeziehungen und Organisationsprobleme	186
3.2.3 Zusammenfassung	196
3.3 Betriebliche Integration Schwerbehinderter durch Technische Beratung – Fallstudien zur steuerungs- politischen Praxis	199
3.3.1 Integration und Beschäftigungssicherung bei unterschiedlichem betrieblichen Ausgangsinteresse	206
3.3.1.1 Technische Beratung in affirmativer Ausgangs- situation	207
3.3.1.2 Technische Beratung in kooperativer Ausgangs- situation	212
3.3.1.2.1 Kooperation durch Anreiz	213
3.3.1.2.2 Kooperation durch Verpflichtung	219
3.3.1.3 Technische Beratung in kontroverser Ausgangs- situation	224
3.3.2 Der funktionale Beitrag Technischer Beratung zur betrieblichen Integration Schwerbehinderter	228
3.3.2.1 Das funktionale Spektrum Technischer Beratung	229
3.3.2.1.1 Der Technische Berater als Kontrolleur	229
3.3.2.1.2 Der Technische Berater als Gutachter	231
3.3.2.1.3 Der Technische Berater als Ratgeber	232
3.3.2.1.4 Der Technische Berater als Moderator	234
3.3.2.2 Akzeptanzprobleme Technischer Beratung	235
3.3.2.3 Das Wirkungspotential Technischer Beratung	245
3.3.3 Zusammenfassung – Steuerungskonstellation und Steuerungsbeitrag Technischer Beratung	249

	Seite	
3.4	Technische Beratung in Kündigungsschutzverfahren - statistische Analyse ihrer Einbeziehung und Wirk- samkeit	259
3.4.1	Strukturmerkmale der Einschaltung	266
3.4.2	Der Einfluß Technischer Beratung auf den Verfahrensausgang	276
3.4.3	Zusammenfassung	292
4.	Resümee	295
4.1	Technische Beratung und die betriebliche Integration Schwerbehinderter - Erfolge und ungenutzte Chancen	296
4.2	Realtransfers als instrumenteller Beitrag zur strukturellen Koppelung von Markt und Staat	308
Abkürzungsverzeichnis		315
Literaturverzeichnis		316
Anhang		
Beschreibung der Fallbeispiele		A1-A36
Tabellen zu den erfaßten Kündigungsschutzfällen		A37-A41

<u>Verzeichnis der Übersichten und Tabellen im Text</u>	<u>Seite</u>
Übersicht 1 : Markttendenz, Adressatenorientierung und Steuerungscharakter	36
Übersicht 2 : Interessenkonstellation und betriebliches Verhaltenspotential als Bestimmungsfaktoren der Steuerungssituation	77
Tabelle 1 : Zu- und Abgänge in/aus Arbeitslosigkeit nach gesundheitlichem Status, Herkunft und Verbleib im Mai 1985	92
Tabelle 2 : Einschaltende Stellen des Technischen Beratungsdienstes der BA 1982	170
Tabelle 3 : Einschaltungen des Technischen Beratungsdienstes der BA nach Art der Aufgabenstellung 1982	172
Tabelle 4 : Aufgabencharakter der Tätigkeit der Technischen Berater der BA nach Einschaltungsart	175
Tabelle 5 : Aufgabenschwerpunkte der Technischen Berater der BA	177
Tabelle 6 : Beteiligungsstruktur der Mitwirkung des Technischen Beratungsdienstes der BA an der beruflichen Förderung	184
Tabelle 7 : Beteiligungsstruktur der Mitwirkung des Technischen Beratungsdienstes der BA an der beruflichen Förderung Behindter nach Anlaß der Mitwirkung und einschaltender Stelle	187
Tabelle 8 : Größenstruktur der betrieblichen Adressaten der Technischen Berater der BA nach Anlaß der Mitwirkung	190

	Seite
Tabelle 9 :	Häufigkeit der Zusammenarbeit der Technischen Berater der BA mit Rehabilitationseinrichtungen und Bildungsstätten nach Anlaß der Mitwirkung 192
Tabelle 10 :	Probleme und Verbesserungsmöglichkeiten der Arbeit des Technischen Beratungsdienstes der BA aus der Sicht der Berater 194
Tabelle 11 :	Verteilung der Untersuchungsfälle nach Förderungsanlaß, Region und Verfahrensausgang 203
Tabelle 12 :	Verteilung der Untersuchungsfälle nach Branchenzugehörigkeit und Größenklasse der Betriebe 204
Tabelle 13 :	Strukturvergleich der Stichproben mit Vergleichsgesamtheit nach Verfahrensausgang 265
Tabelle 14 :	Einschaltung Technischer Beratung und Art der Behinderung 268
Tabelle 15 :	Einschaltung Technischer Beratung und Stellung des Behinderten im Betrieb 270
Tabelle 16 :	Einschaltung Technischer Beratung und Betriebsgröße 271
Tabelle 17 :	Einschaltung Technischer Beratung und Wirtschaftsbereich 272
Tabelle 18 :	Einschaltung Technischer Beratung und Kündigungsgrund 273
Tabelle 19 :	Einschaltung Technischer Beratung und andere Unterstützungsmaßnahmen 275
Tabelle 20 :	Ausgang des Kündigungsschutzverfahrens und Mitwirkung eines Technischen Beraters 278
Tabelle 21 :	Ausgang des Kündigungsschutzverfahrens mit Beteiligung eines Technischen Beraters nach Kündigungsgrund 279
Tabelle 22 :	Erfolgsquoten der Kündigungsschutzverfahren nach Mitwirkung eines Technischen Beraters und Größe des antragstellenden Betriebes 280
Tabelle 23 :	Erfolgsquoten der Kündigungsschutzverfahren nach Mitwirkung eines Technischen Beraters und Art der Behinderung 282

	Seite
Tabelle 24 : Ausgang des Kündigungsschutzverfahrens mit Beteiligung eines Technischen Beraters nach Geschlecht des Behinderten	283
Tabelle 25 : Ausgang des Kündigungsschutzverfahrens mit Beteiligung eines Technischen Beraters nach Quotenerfüllung	284
Tabelle 26 : Ausgang des Kündigungsschutzverfahrens mit Beteiligung eines Technischen Beraters nach Betriebszugehörigkeitsdauer des Behinderten	285
Tabelle 27 : Erfolgsquoten der Kündigungsschutzverfahren nach Mitwirkung eines Technischen Beraters und beschäftigungssichernden Maßnahmen	286
Tabelle 28 : Ausgang des Kündigungsschutzverfahrens und Förderungskomplexität	287
Tabelle 29 : Erfolgreicher Kündigungsschutz und ausgewählte Verfahrensmerkmale	289

Einführung und Überblick

"Private enterprise is wonderfully flexible in jumping from one profitable market to another, but it is very rigid in resistance to social control."

(Joan Robinson)

Joan Robinsons Feststellung enthält neben der Kritik am privatwirtschaftlichen Marktsystem auch den Respekt vor dessen Leistungsfähigkeit. Sie weist damit auf ein grundlegendes Problem staatlicher Intervention in den marktwirtschaftlichen Prozeß hin: Einerseits soll dessen Flexibilität und Dynamik erhalten bleiben, andererseits aber wirkungsvoll in Bahnen gehalten oder gelenkt werden, die an sozial- oder anderen gesellschaftspolitischen Zielen ausgerichtet sind. Beides miteinander zu vereinbaren erweist sich in der steuerungspolitischen Praxis als äußerst schwierig; viele Interventionen stoßen auf die beklagte Resistenz ihrer Adressaten, andere stören in dysfunktionaler Weise die marktwirtschaftliche Koordination.

Seit Adam Smith sieht die liberale Wirtschaftstheorie in der marktwirtschaftlichen Ordnung ein sowohl effizientes als auch normativ präferabiles Koordinationssystem für das ökonomische Leben. Smith zeigte auf, daß individuelle Entscheidungsfreiheit und privater Eigennutz für das Vorantreiben der im Produktivitätsinteresse erwünschten Arbeitsteilung und deren Koordination keine zusätzlichen Erschwernisse, sondern sogar deren Triebfedern darstellen können, wenn sie in einem marktwirtschaftlichen Wettbewerbssystem zur freien Entfaltung gebracht werden. Marktwirtschaft ist demnach nicht effizient trotz individueller Entscheidungsfreiheit, sondern aufgrund dieser Freiheit; Marktwirtschaft ermöglicht also nicht nur Freiheit, sie setzt diese auch voraus. Damit lie-

ferte Smith die theoretische Fundierung für das Zurückdrängen des Staates und anderer überkommener kollektiver Begünstigungs- und Beschränkungsregeln.

In der Folge haben systemtheoretisch und informationstheoretisch ansetzende Analysen diese Sichtweise gestärkt. Aus systemtheoretischer Sicht wird der Vorteil eines sich in hohem Maße selbststeuernden Wirtschaftssystems darin gesehen, daß die hier zu treffenden Auswahl- und Verhaltensentscheidungen nicht mehr alle Konsequenzen unmittelbar berücksichtigen müssen, sondern sich zunächst auf deren wirtschaftliche Dimensionen konzentrieren können. Danach ist es diese durch das weitgehende Ausklammern von religiösen, moralischen, sozialen u.a. Aspekten erzielte Reduktion von Komplexität, die selektivem Handeln neue Möglichkeitsräume erschließt und somit die Voraussetzung für eine flexiblere und dynamischerer ökonomische Entwicklung schafft.¹

Das informationstheoretische Effizienzargument stellt demgegenüber nicht die Leistungsfähigkeit der Systemdifferenzierung, sondern die des Marktpreismechanismus als spezifischem Informationsinstrument in den Vordergrund. Betont wird dabei, daß angesichts der Komplexität und Dynamik entscheidungsrelevanter Faktoren niemand über vollständige Informationen verfügen kann, gleichzeitig aber jeder Einzelne über ein Wissen von den konkreten Umständen einer spezifischen Situation verfügt, das er mit keinem anderen teilt. Das bestehende Wissen möglichst vollständig auszuschöpfen, erfordert deshalb ein dezentrales Entscheidungssystem bei gleichzeitiger Rationalisierung des Informationsaustauschs. Dies zu leisten, vermag das Marktpreissystem, indem es die Marktparteien motiviert, ihre Informationen über ihre Preisgebote in das System einzubringen, und indem es die Fülle der relevanten Faktoren auf die für eine ökonomische Entscheidung des Einzelnen wesentlichen

¹ Ausführlich dazu **N. Luhmann**, Wirtschaft als soziales System, in: der-selbe, Soziologische Aufklärung, Opladen 4. Aufl. 1974, S. 204ff; zur Kritik s. **H.J. Wagener**, Zur Analyse von Wirtschaftssystemen, Berlin, Heidelberg, New York 1979, S. 39ff und **G. Hesse**, Staatsaufgaben, Baden-Baden 1979, S. 395.

Informationen reduziert, nämlich - unter Abstraktion der zugrundeliegenden Ursachen - darauf, daß sich das Angebot oder die Nachfrage von/nach bestimmten Produkten oder Dienstleistungen verschoben hat.²

Gestützt von diesen Analysen gelten der liberalen Theorie staatliche Aktivitäten im Wirtschaftsbereich, die über eine Rahmensexzung durch Garantie der individuellen Freiheit und des Wettbewerbs hinausgehen, als Eingriffe sowohl in die zu schützende Persönlichkeitssphäre des Einzelnen als auch in ein nur sich selbst steuernd effizientes Koordinationssystem des Wirtschaftsprozesses.³ Diese Eingriffe sind demzufolge - unbeschadet der vielfältigen Hinweise auf die Motivations- und Informationslücken des marktwirtschaftlichen Koordinationssystems - möglichst zu begrenzen und - soweit als unabdingbar anzusehen - möglichst marktkonform in den Funktionsmechanismus des Marktpreissystems einzupassen.⁴ In der liberalen Theorie der Wirtschaftspolitik, aber auch in der politischen Praxis, kommt dementsprechend Versuchen, über Steuern und Abgaben und/oder über Subventionen und andere Finanzhilfen die politische Steuerungsabsicht in das Preissystem der marktwirtschaftlichen Koordination zu integrieren, eine herausragende Bedeutung zu.

Zu den Standardannahmen der Wirkungsmodelle derartiger Eingriffe, wie sie in den wirtschaftspolitischen Lehrbüchern zu finden sind,⁵ zählt, daß durch eine gezielte Verschiebung der relativen Preise die Aufmerksamkeit der Steuerungsadressaten gleichsam automatisch auf die begünstigte Option gelenkt bzw. von der benachteiligten Option abgezogen wird. Dahinter steht die Überzeugung, daß die Entscheidungen der Adres-

² ausführlicher dazu: **F.A.v. Hayek**, The Use of Knowledge in Society, in: AER, Vol. 35 4/1945, S. 520ff.

³ für einen Überblick s. **J. Kromphardt**, Konzeptionen und Analysen des Kapitalismus, Göttingen 1980.

⁴ vgl. z.B. **A. Müller-Armack**, Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, in: derselbe, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, Freiburg 1966, S. 133ff.

⁵ s. z.B. **B.S. Frey**, Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, München 1981.

saten dem ökonomischen Kalkül folgen (müssen), also (bei funktionierendem Wettbewerb) auf entsprechende Verschiebungen im Rentabilitätsgefüge eindeutig und mehr oder minder unmittelbar reagieren. Hinzu tritt die Annahme, daß die für eine derartige Anpassung notwendige Verhaltensfähigkeit vornehmlich durch die verfügbare Kaufkraft bestimmt ist (Budgetrestriktion). Da Steuerung über Finanzhilfen oder Abgaben nun genau diese Restriktion verschiebt, bewirkt sie annahmegemäß nicht nur die erwünschte Umorientierung des Verhaltensinteresses, sondern eröffnet/begrenzt gleichzeitig den dafür erforderlichen Handlungsspielraum.

In der wirtschaftlichen Praxis werden diese Wirkungserwartungen jedoch häufig enttäuscht. Insbesondere wenn es sich um selektive Eingriffe handelt, die auf qualitative Verhaltensänderungen der Adressaten gerichtet sind und nicht nur darauf, bestehende Verhaltensabsichten (in ihrer Niveau- und/oder Zeitdimension) zu unterstützen oder zu behindern, verliert sich die Wirksamkeit oftmals in mangelnder Akzeptanz auf der einen und/oder hohen Mitnahmeeffekten auf der anderen Seite. Dies sowie die häufig zu beobachtenden negativen (Neben-)Wirkungen finden in der wirtschaftswissenschaftlichen und wirtschaftspolitischen Diskussion ein gespaltenes Echo, wobei sich grob untergliedert drei konzeptionelle Antworten unterscheiden lassen: Da ist zum einen der Ruf nach einer Intensivierung staatlicher Verhaltensregulierung durch direkte normative Vorgaben,⁶ zum anderen die gegenteilige Forderung nach einer (Re-)Vitalisierung der Marktkräfte durch Rücknahme der vielfältigen, selektiv ansetzenden staatlichen Eingriffe und Stärkung des Wettbewerbs⁷ und zum dritten der Vorschlag einer institutionell gestützten neuen Form der Koordination unterschiedlicher oder gar widerstreitender Interessen durch "rechtliche Steuerung von Selbstregulierung".⁸

⁶ z.B. **Memorandum 83**, Köln 1983, dessen Autoren zur sozial- und gesellschaftspolitisch abgefedernten Sanierung der Krisenbranchen Stahl und Schiffbau auch deren Vergesellschaftung für notwendig halten.

⁷ z.B. **W. Engels u.a. (Kronberger Kreis)**, Mehr Mut zum Markt, Frankfurt am Main 1983; getragen oder zumindest gestützt wird diese konzeptionelle Richtung durch die Hoffnung, Externalitäten des Marktpreissystems durch Einführung neuer Eigentums- und Verfügungsrechte internalisieren zu können - so z.B. **L. Wegehenkel**, Transaktionskosten und Evolution, Tübingen 1981, S. 114ff.

Die in diesen Positionen zum Ausdruck kommenden Hoffnungen auf die Funktionalität des Postulats nach "mehr Staat", "mehr Markt" bzw. "mehr Gesellschaft" basieren auf einer Verkürzung der Problemsicht, die ihnen gemein ist: Alle drei Positionen vernachlässigen mehr oder minder ausgeprägt den Aspekt der Verhaltensfähigkeit der Wirtschaftssubjekte, die nicht allein ökonomisch, sondern auch durch personelle, technische und organisatorische Potentiale und Restriktionen bestimmt ist, die wiederum nicht allein von der Verfügbarkeit ausreichender Kaufkraft determiniert werden. Dementsprechend geht es in allen drei Konzeptionen auch um eine, wenn auch in seiner Form höchst unterschiedliche, Intensivierung des Anpassungs- oder allgemeiner - des Verhaltensdrucks. Bei Verfolgung des ersten Konzepts muß deshalb mit unerwünschten Ausweichstrategien oder ökonomischen Gefährdungen von Steuerungsadressaten gerechnet werden, die die normativen Anforderungen nicht mit den Verhaltenszwängen des Wettbewerbs kompatibel machen können. Beim zweiten Konzept ist demgegenüber nicht sichergestellt, daß die marktgesteuerten Anpassungsreaktionen tatsächlich in der politisch gewünschten Richtung und in der politisch gewünschten Geschwindigkeit erfolgen. Beim dritten Konzept schließlich ist zu befürchten, daß formell eingeräumte Beteiligungsrechte nicht ausgefüllt werden können und damit ins Leere laufen oder aber wechselseitige Blockaden auftreten. Die Suche nach einer Lösung des steuerungspolitischen Problems einer wirkungsvollen und friktionsarmen Verknüpfung von marktwirtschaftlicher Koordination mit sozial- und anderen gesellschaftspolitischen Zielen hat deshalb den Aspekt der Verhaltensfähigkeit der Adressaten staatlicher Intervention verstärkt Rechnung zu tragen.

Die Lösung des Problems dürfte dabei kaum in einer (neuen) Hierarchisierung der verschiedenartigen Koordinationssysteme oder in der Transformation auf ein einziges, möglichst "reinrassiges" System zu finden sein, sondern wohl eher in einer neuen Form der Verbindung von Staat und Markt, d.h. in einer "strukturellen Koppelung", die eine Interaktion der beiden Bereiche ermöglicht, ohne sie in eine hierarchische

⁸ z.B. G. Teubner, Verrechtlichung - Begriffe, Merkmale, Auswege, in: F. Kübler (Hrsg.), Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität, Frankfurt a.M. 1985, S. 289ff.

Ordnung zu bringen, und bei der die sozial- und gesellschaftspolitische Ziele so in den Marktprozeß eingeführt werden, daß sie einerseits nicht auf Indifferenz stoßen und andererseits mit den Funktionsbedingungen der marktwirtschaftlichen Koordination vereinbar sind.⁹ Die Forderung nach struktureller Koppelung hat also eine gewisse Ähnlichkeit mit der Forderung nach "Marktkonformität" politischer Interventionen. Sie orientiert sich allerdings anders als diese nicht an der idealen Funktionsweise eines theoretischen Modells, sondern sie fragt nach Anknüpfungspunkten im realen wirtschaftlichen Prozeß, damit die Steuerungssignale von ihren Adressaten tatsächlich empfangen und dann auch in das gewünschte Verhalten umgesetzt werden (können).

Im Mittelpunkt dieser Arbeit steht die Frage nach der instrumentellen Ausgestaltung einer derartigen strukturellen Koppelung, d.h. konkret: nach den adäquaten Formen staatlicher Eingriffe in betriebliches Entscheidungsverhalten. Die Argumentation und die empirische Untersuchung fragen dementsprechend weniger nach der Legitimation derartiger Eingriffe, sondern nehmen deren Existenz zum Ausgangspunkt und konzentrieren sich auf das Problem der zielgerechten Wirksamkeit unterschiedlicher Eingriffstypen. Die Wirksamkeit wird wiederum nicht am Maßstab eines abstrakten wohlfahrtsökonomischen Optimums gemessen, sondern daran, ob und inwieweit die jeweiligen Instrumente geeignet sind, dem politisch formulierten Eingriffsziel entsprechende betriebliche Anpassungsreaktionen zu bewirken. Untersucht wird, inwieweit die unterschiedlichen Formen staatlicher Intervention den verschiedenartigen Wirkungserfordernissen gerecht werden können, die sich je nach Konstellation von öffentlichem Steuerungsanliegen und betrieblicher Verhaltensabsicht einerseits und von Verhaltensanforderungen und adressatenseitiger Verhaltensfähigkeit andererseits ergeben. Weitgehend ausgebündet bleiben dabei die internen (administrativen) Probleme auf Seiten der Steuerungsinstitution(en) sowie die verschiedenen (politischen) Einflüsse auf die Formulierung des Steuerungsanliegens und die Wahl der Instrumente.

⁹-----
grundsätzlich zum Begriff der strukturellen Koppelung **G. Teubner, a.a.O.**

Die Analyse konzentriert sich auf selektive Interventionen in betriebliche Entscheidungen, die auf eine qualitative Verhaltensänderung gerichtet sind. Sie setzt an bei einer differenzierten Betrachtung der betrieblichen Entscheidungskalküle, -strukturen und -prozesse, wobei der Stellenwert der ökonomischen Entscheidungslogik relativiert und die Bedeutung informationaler Verhaltensengpässe und sozialer Verhaltensmuster hervorgehoben wird (Kapitel 1.1). Anknüpfend daran wird dann ein Bezugsrahmen aufgespannt, der die funktional unterschiedlichen Ansatzpunkte und die wesentlichen instrumentellen Anforderungen staatlicher Interventionen konkretisiert und die verschiedenartigen Instrumente systematisiert und in Beziehung zu jeweils unterschiedlichen steuerungspolitischen Ausgangskonstellationen stellt. Innerhalb dieses Rahmens und vor dem Hintergrund empirischer Erfahrungen werden dann die Wirkungsweise und das Wirkungspotential der verschiedenen Formen der Einflußnahme diskutiert (Kapitel 1.2).

Das Hauptaugenmerk der Untersuchung gilt schließlich dem potentiellen Steuerungsbeitrag von Realtransfers. Unter Realtransfers werden materielle oder immaterielle, in Form von Gütern oder Dienstleistungen erbrachte Ressourcenübertragungen verstanden, die eine unmittelbare, zielgeführte Ausweitung der Handlungsoptionen der jeweiligen Adressaten bewirken (sollen). Die zentralen Thesen sind:

- derartige Realtransfers besitzen gegenüber den anderen Steuerungsinstrumenten komparative Vorteile, wenn es darum geht, die verschiedenenartigen Engpässe in der Verhaltensfähigkeit der Steuerungsadressaten auszugleichen,
- Realtransfers zeigen mit ihrem Ansatz an der Verhaltensrestriktion von Steuerungsadressaten eine eigenständige Wirksamkeit sowie eine unterstützende Wirkung für andere Formen der Intervention, und

- Realtransfers verfügen - eingebettet in ein differenziertes System verschiedenartiger Instrumente - über ein noch nicht ausgeschöpftes Wirkungspotential, das zu einer verbesserten zielgerechten Akzeptanz des Steuerungsanliegens unter Vermeidung unerwünschter Nebenwirkungen beitragen kann.

Zielsetzung des empirischen Teils der Arbeit ist es, dieses Wirkungspotential an einem ausgewählten Beispiel besser auszuleuchten, um es besser nutzen zu können. Die Analyse zielt dementsprechend in erster Linie nicht auf eine Evaluation i.e.S., also auf eine Abschätzung des Instrumenteneinflusses auf das Entscheidungs- und Verhaltensergebnis (output), sondern vor allem auf ein empirisch gestütztes, differenzierteres Nachzeichnen der Funktionslogik des interessierenden Instrumententyps, also auf ein Abschätzen des Einflusses auf den Entscheidungsprozeß (impact). Als Beispiel ausgewählt wurde die Arbeit der Technischen Beratungsdienste der Bundesanstalt für Arbeit und einiger Hauptfürsorgestellen im Bereich der Arbeits- und Berufsförderung für Behinderte, d.h. insbesondere die Wirkung Technischer Beratung bei der individuellen Förderung der betrieblichen Integration Schwerbehinderter. Bevor mit dem Überblick fortgefahrene wird, soll diese Auswahl und Eingrenzung näher begründet werden.

Realtransfers spielen im Instrumentarium staatlicher Steuerung eine große Rolle. Von besonderer Bedeutung sind dabei die Leistungsangebote im Rahmen der materiellen, institutionellen und personellen Infrastrukturbereitstellung (z.B. Verkehrswesen, Rechtsordnung, Volksbildung). Abgesehen von der Unschärfe des Infrastrukturbegriffs ist den verschiedenen Definitionen doch gemein, daß es sich bei der Infrastrukturbereitstellung um (i.d.R. staatliche) Basisinvestitionen mit essentiellem Vorleistungscharakter für das Funktionieren und die Entwicklung einer Wirtschaft handelt, für deren Nutzung (oftmals) kein (kostendeckender) Preis verlangt wird.¹⁰ Während sich die immaterielle Infrastruktur nur schwer eingrenzen läßt, wird den materiellen Infrastruktureinrichtungen

¹⁰ vgl. als Überblick R. Jochimsen, K. Gustafsson, Infrastruktur, Grundlage der marktwirtschaftlichen Entwicklung, in: U.E. Simonis (Hrsg.), Infrastruktur, Köln 1977, S. 38ff.

der Charakter von öffentlichen Gütern zugesprochen, die nicht gezielt einzelnen Adressaten, sondern den Wirtschaftssubjekten in ihrer Gesamtheit als Rahmenbedingung ihres Handels angeboten werden. Bezogen auf die Adressatenebene (aber auch hinsichtlich der Ergebnisebene) ist mit den "klassischen" Infrastrukturangeboten allerdings kaum noch eine Lenkungsabsicht verbunden. Vielmehr richten sie sich an den gegebenen betrieblichen Verfügbarkeitsinteressen aus, ohne diese selbst zum Gegenstand einer Veränderungsabsicht zu machen, so daß sie eher als staatliche Anpassungsleistung anzusehen sind.¹¹

Ähnliches gilt auch für viele neuere Formen staatlicher Realtransferangebote, etwa für die kommunalen Wirtschaftsförderungsinstitutionen, die öffentlichen Technologietransfer-Einrichtungen und die in den letzten Jahren rasch Verbreitung findenden Technologie- und Gründungszentren. So sind die Wirtschaftsförderungseinrichtungen vorrangig als Informationsstelle für die allgemeine Standortwerbung und als zentrale Anlauf- und Clearingstelle für betriebliche Adressaten konzipiert, denen sie als "Lotse" durch die zersplitterten Zuständigkeiten in der öffentlichen Verwaltung und als Berater hinsichtlich der vielfältigen öffentlichen Finanzierungsprogramme dienen sollen.¹² Sie sind somit in ihrer gegebenen Form vorrangig als Bestandteil aktiver Implementation für andere Steuerungsprogramme zu begreifen. Ihr Unterstützungsangebot folgt den betrieblichen (Investitions-/) Verhaltensabsichten, eine Verknüpfung mit sozialpolitischen Initiativen (etwa Vermittlungshilfen für besondere Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik) oder mit städtebaulichen Überlegungen (etwa flächensparende Industriebauweise zur Grünflächenschonung), die eine qualitative Veränderung der betrieblichen

¹¹ K.H. Hansmeyer, D. Fürst, K. Zimmermann, Infrastruktur und unternehmerische Standortentscheidung, in: Ausgeglichene Funktionsräume, Veröffentlichung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Bd. 94, Hannover 1975, S. 148.

¹² vgl. K-D. Stark, Wirtschaftsförderungs-Institutionen und Gewerbeblächen als Lenkungsinstrumente zur räumlichen Verteilung von Industrie und Gewerbe, Institut für Raumplanung der Universität Dortmund, 2. Aufl. 1982, S. 45; B. Wrobel, Organisation und Aufgaben kommunaler Wirtschaftsförderungsdienststellen und -gesellschaften, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin 1979.

Verhaltensabsichten bedingen würden, findet dagegen kaum statt.¹³ Analog dazu ist auch die Konzeption der Technologie-Vermittlungseinrichtungen und der Gründer- und Technologiezentren vorrangig darauf ausgerichtet, insbesondere kleinere Unternehmen in ihrem Innovations- und Entwicklungspotential zu stärken, indem ihnen dabei geholfen werden soll, Marktsignale zu erkennen, zu deuten und umzusetzen.¹⁴

Auf der anderen Seite gibt es aber auch neuere Realtransferangebote, die explizit und unmittelbar auf eine Lenkung des betrieblichen Verhaltens im Interesse gesellschaftspolitischer Ziele gerichtet sind, die nicht über Marktsignale vermittelt werden. Wohl das bekannteste Beispiel ist das Programm "Humanisierung des Arbeitslebens (HdA)", in dessen Rahmen Forschungs- und Entwicklungsvorhaben gefördert werden, die eine stärkere Berücksichtigung der gesundheitlichen, qualifikatorischen und partizipativen Arbeitnehmerinteressen im betrieblichen Produktionsprozeß zum Gegenstand haben.¹⁵ Hier geht es also um den Versuch, eine in starkem Maße marktwirtschaftlich geprägte Bestimmung von Allokation, Belastung und Auslastung menschlicher Arbeitskraft gemäß sozial- und anderer gesellschaftspolitischer Ziele zu ergänzen oder zu korrigieren, d.h. entsprechende Externalitäten zu (re-)internalisieren. Wie die Begleitforschung zu diesem Förderungsprogramm ergeben hat, kommt seinen Realtransferkomponenten (Wissensproduktion und -vermittlung sowie konkrete Umsetzungshilfe) wesentliche Bedeutung für die Zielerreichung zu, während die zweckgebundenen Finanzhilfen des Programms für entsprechende betriebliche Vorhaben in ihrer Wirkung hinsichtlich der Erzielung qualitativer Verhaltensänderungen relativ begrenzt bleiben.¹⁶

13 K.-D. Stark, a.a.O., S. 37ff und 160.

14 H. Krist, Neue Strategien in der Technologiepolitik: Lokale und regionale Initiativen zur Förderung technologieorientierter neuer und junger Unternehmen, Fraunhofer Gesellschaft, Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung, Karlsruhe 1985, S. 24.

15 Einen Überblick gibt der Projektträger "Humanisierung des Arbeitslebens", Das Programm "Forschung zur Humanisierung des Arbeitslebens". Ergebnisse und Erfahrungen arbeitsorientierter Forschung 1974-1980, Frankfurt/New York 1981.

16 vgl. S. Gensior, F. Naschold, F. Wolf, Humanisierungsprogramm und Umsetzung, sowie K. Krahn, M. Schwarz, Beschäftigungswirkungen von

Die Technischen Beratungsdienste der Bundesanstalt für Arbeit und der Hauptfürsorgestellen, die als Untersuchungsgegenstand ausgewählt worden sind, können nun - mit ihrem enger gefaßten Auftrag - gleichsam als Vorläufer und Paralleleinrichtung zum HdA-Programm angesehen werden. In der ersten Aufgabenbeschreibung des Technischen Beratungsdienstes der Arbeitsverwaltung sind die Berater angewiesen worden, "ihre Beiträge dahin auszurichten, daß bei der Ausbildung und Beschäftigung von Behinderten das individuelle Leistungsvermögen, berechtigte soziale Belange und wirtschaftliche Bedingungen angemessen berücksichtigt werden". Damit sollen sie dazu beitragen, "zwischen den sozialen Erfordernissen der beruflichen Rehabilitation und den betrieblich gegebenen Notwendigkeiten einen befriedigenden Ausgleich herbeizuführen".¹⁷ Dabei ist die Beratungsdienstleistung der Technischen Berater stärker und unmittelbarer als das Förderungsangebot des HdA-Programms in ein instrumentelles Steuerungsgeflecht eingebunden, das daneben sowohl persuasive Appelle, anreizorientierte und kostenkompensierende Finanzhilfen sowie normative Verhaltensgebote und Verfahrensvorgaben inklusive der institutionellen Steuerungsform der Interessenorganisation umfaßt. Gleichzeitig ist aufgrund des spezifischen Charakters des ausgewählten Aufgabenausschnitts¹⁸ damit zu rechnen, daß die betrieblichen Adressaten dem Unterstützungsangebot der Technischen Berater eher zurückhaltender als dem HdA-Programm, wenn nicht sogar ablehnend gegenüberstehen,¹⁹ so daß dem qualitativen Lenkungsaspekt in ihrer Beratungspraxis eine noch größere Bedeutung zukommen dürfte. Die Arbeit der Technischen Berater im

Maßnahmen zur Humanisierung des Arbeitslebens, beide in: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung u.a., Ein Programm und seine Wirkungen. Analysen von Zielen und Aspekten zur Forschung "Humanisierung des Arbeitslebens", Frankfurt/New York 1982, S. 229ff bzw. S. 183ff.

¹⁷ Grundsätze für den Technischen Beratungsdienst der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (BAVAV), Runderlaß 344/68 vom 17. September 1968, Ziffer 7.

¹⁸ Die Mitwirkung der Berater an der Förderung des produktiven Winterbaus wird bewußt ausgeklammert, da hier von einem hohen betrieblichen Eigeninteresse ausgegangen werden kann.

¹⁹ Obwohl im HdA-Programm der Bereich "Menschengerechte Gestaltung der Arbeitsplätze für Behinderte" besonders hervorgehoben wird, finden sich hier kaum betriebliche Interessenten.

Rahmen der beruflichen Rehabilitation Behindter bietet damit eine vorzügliche Gelegenheit, an einem Beispiel mit besonders ambitioniertem Steuerungsanliegen und besonders komplexem Steuerungseinsatz die Wirkungsweise und die Wirkungsbedingungen von Realtransferangeboten in unterschiedlichen Steuerungskonstellationen und in Verbindung mit anderen instrumentellen Steuerungsformen zu untersuchen.

Der Darstellung der Untersuchungsergebnisse vorangestellt ist eine kurze Beschreibung der Arbeitsmarktsituation Behindter und des Instrumentariums, das zur Förderung ihrer beruflichen Integration in reguläre Beschäftigungsverhältnisse zur Verfügung steht (Kapitel 2.1). Daran anschließend wird auf die Allokationsmechanismen des Arbeitsmarktes im allgemeinen und auf die betrieblichen Verhaltensmuster gegenüber Schwerbehinderten im besonderen eingegangen, um so zu einem besseren Verständnis der konkreten Steuerungsaufgabe und zu einer genaueren Vorstellung von der Übertragbarkeit der hier gewonnenen Erfahrungen zu gelangen (Kapitel 2.2). Anschließend an eine allgemeine Darlegung der Methodenwahl und des empirischen Anspruchs der Untersuchung (Kapitel 3.1) und vornehmlich basierend auf einer schriftlichen Befragung der Technischen Berater wird dann zunächst das Instrument "Technische Beratung" ausführlicher vorgestellt, wobei einige "angebotsseitige" Wirkungsrestriktionen herausgearbeitet werden (Kapitel 3.2). Der Hauptteil der Studie ist der Funktionslogik Technischer Beratung und ihren "nachfrageseitigen" (d.h. adressatenseitigen) Wirkungsbedingungen gewidmet und basiert auf 23 Fallstudien zu individuellen Vorgängen der Eingliederungsförderung, der Verbesserung der betrieblichen Beschäftigungssituation und der Beschäftigungssicherung (Kapitel 3.3). Danach wird, beruhend auf 360 standardisiert erfaßten Kündigungsschutzverfahren - für einen Bereich also, in dem (mehrheitlich) mit einem zum Steuerungsanliegen kontroversen betrieblichen Interesse zu rechnen ist - mittels formalisierter statistischer Verfahren einigen Grundmustern der Inanspruchnahme/Einschaltung Technischer Beratung nachgegangen und eine Quantifizierung ihres Wirkungsbeitrages versucht (Kapitel 3.4). Jeder Abschnitt enthält eine kurze Zusammenfassung, deren systematische Zusammenschau im abschließenden Kapitel erfolgt, in dem auch einige Schlußfolgerungen für den ausgewählten Politikbereich und das unter-

suchte Steuerungsinstrument entwickelt werden (Kapitel 4.1). Zum Schluß werden die gewonnenen Erfahrungen wieder auf eine allgemeinere Ebene gehoben und zu den theoretisch-konzeptionellen Erläuterungen in Beziehung gesetzt (Kapitel 4.2).

Insgesamt stützt die Untersuchung die Hoffnung, daß im ausgewählten Politikbereich der Arbeits- und Berufsförderung Behindter durch Behebung der angebotsseitigen Engpässe Technischer Beratung dem Steuerungsanliegen ihrer betrieblichen Integration auch ohne Anhebung des normativen Drucks oder Vergrößerung der monetären Anreize zu besserer Durchsetzung verholfen werden könnte. Allgemein machen die Ergebnisse deutlich, daß steuerungspolitische Eingriffe in das ökonomische System nicht allein auf die Wirkungskraft (direkter oder indirekter) Änderungen der relativen Preise (durch Subventionen, Steuern und/oder Normen) setzen können, sondern daß es darum gehen muß, zusätzliche Informationen, die nicht über Preise transportiert werden und nicht per Norm vorausgesetzt werden können, in das marktwirtschaftliche Koordinationsystem und die einzelwirtschaftliche Entscheidungsfindung zu transferieren. Die Ergebnisse stützen die These, daß entsprechende Realtransferangebote, insbesondere in Form von Dienstleistungen, auch wenn sie normative Vorgaben und monetäre Anreize nicht ersetzen können, einen bislang unterschätzten, zentralen Beitrag zur besseren Verknüpfung von Staat und Markt leisten könnten.

1. Zur instrumentellen Frage staatlicher Intervention in einer marktwirtschaftlichen Ordnung

Selektive Interventionen in den Marktprozeß und in einzelwirtschaftliches Entscheidungsverhalten führen oft zu Anpassungsreaktionen ihrer Adressaten, die sich aus dem Konkurrenzmechanismus und der ökonomischen Entscheidungslogik erklären lassen. Häufig wird die Wirkungserwartung jedoch auch enttäuscht, oder es zeigen sich (zusätzlich) nicht beabsichtigte und unerwünschte (Neben-)Effekte. Offenkundig reagieren die Adressaten auf gleiche Interventionsformen bei unterschiedlichen Steuerungsanliegen durchaus unterschiedlich, und auch bei gegebenem Steuerungsanliegen sind ihre Reaktionen auf die verschiedenen Eingriffsinstrumente durchaus nicht gleich. Eine Intensivierung des Eingriffs verstärkt denn auch häufig nur die dysfunktionalen Nebenwirkungen, während der Verzicht auf den selektiven Eingriff unter den gegebenen Bedingungen einer Preisgabe des Steuerungsziels gleichkommt. Soll oder kann auf selektive Interventionen nicht verzichtet werden, so stellt sich angesichts dieser Problematik die Frage nach ihrer besseren instrumentellen Ausgestaltung. Diese zu erreichen setzt eine differenziertere Betrachtung der Entscheidungspraxis der Adressaten sowie eine eingehendere Analyse der Funktionslogik der verschiedenartigen Instrumente voraus.

1.1 Ökonomische Entscheidungslogik und betriebliche Entscheidungspraxis - zum Adressatenverhalten staatlicher Intervention

Das überkommene Bild des Betriebes bzw. der Unternehmung¹ in der neoklassischen Wirtschaftstheorie entspricht deren Leitbild des homo oeconomicus: Ein Wirtschaftsbetrieb wird aufgefaßt als Entscheidungseinheit, die bei vollkommener Information, d.h. unter Sicherheit, entsprechend ihrem Gewinnmaximierungsbestreben auf Änderungen im Datenkranz unmittelbar reagiert. Dies überspitzt reduzierte Modell ist allerdings nicht als neoklassische Vorstellung von der Realität zu interpretieren, sondern lediglich als der (zunächst) krude vereinfachte Ausgangspunkt für die neoklassische Analyse der Funktionsweise eines marktwirtschaft-

¹ Auf eine entsprechende Unterscheidung wird im folgenden verzichtet.

lichen Wirtschaftssystems:² Das Rationalitätsaxiom des neoklassischen Menschenbildes ist durchaus offen für eine Verallgemeinerung der grundlegenden Knaptheitsbeziehung zwischen Bedürfnissen und Ressourcen auf die Informationsdimension wirtschaftlichen Handelns;³ ebenso schließt das unterstellte Nutzenkalkül die Einbeziehung nicht-finanzieller Belohnungen und intrinsischer Formen der Bedürfnisbefriedigung nicht aus. Über das neoklassische Funktionsbild des marktwirtschaftlichen Systems werden aber individuelle Entscheidungsrestriktionen sowie weitgefaßte materielle und immaterielle Individualinteressen aus dem Kontext wirtschaftlichen Handelns wieder ausgeklammert: So erfolgt über das Wettbewerbssystem ein kollektives "trial and error"-Verfahren, das die individuellen Informationsbarrieren überwindet und dazu führt, daß zunächst unbekannte nutzenmaximale Positionen gefunden werden und sich schrittweise durchsetzen.⁴ Ferner dominieren auf Märkten eng definierte Do-ut-des-Beziehungen; intrinsische Belohnungen ebenso wie das Streben nach Befriedigung psychischer und sozialer Bedürfnisse werden annahme-

² vgl. zum folgenden H. Grossekettler, der - wie er formuliert - eine entsprechend "wohlwollende" Interpretation der Axiome neoklassischer Theoriebildung vorstellt; derselbe, Zur wirtschaftspolitischen Relevanz neoklassischer und verhaltenstheoretischer Ansätze der Volkswirtschaftslehre, in: W. Rippe, H.-P. Haarland (Hrsg.), Wirtschaftstheorie als Verhaltenstheorie, Berlin 1980, S. 15 ff.

³ Die Weiterentwicklung der neoklassischen Theorie durch die Transaktionskostenanalyse und Informationsökonomie hat derartige Restriktionen explizit aufgegriffen und die Theorie durch Einbeziehung realistischerer Annahmen wirklichkeitsnäher und politisch fruchtbare gemacht. Als Beschreibung der Realität bzw. als normative Orientierung für die Wahl institutioneller Arrangements bzw. geeigneter Suchstrategien bleiben sie jedoch insoweit begrenzt bzw. bergen sogar die Gefahr der Fehlorientierung, als sie weiterhin von (der Möglichkeit zu) maximierendem Verhalten ausgehen; vgl. dazu die Kritik an der Entwicklung der Transaktionskostenanalyse von R.H. Coase: "...to a large extent modern institutional economists use standard economic theory...Most economists make the assumption that man is a rational utility maximiser. This seems to me both unnecessary and misleading. I have said that in modern institutional economics we should start with real institutions. Let us also start with man as he is.", derselbe, The New Institutional Economics, in: ZgS Bd. 140, 1/1984, S. 231.

⁴ Illustrativ dazu, wie unabgestimmte "trial and error"-Verfahren aber auch zu kollektiv wie individuell unerwünschten (auch stabilen) Ergebnissen führen können, s. T.C. Schelling, Micromotives and Macrobbehavior; New York, London 1978.

gemäß für das engere Wirtschaftssystem ausgeklammert. Das Institut des Eigentums garantiert schließlich, daß auch beauftragte Entscheidungsträger (Manager) gezwungen sind, sich an den materiellen Interessen der Eigentümer zu orientieren.

Das bei entsprechend weitgefaßter Interpretation durchaus konsensfähige Menschenbild der neoklassischen Theorie wird also zur Fundierung eines Wirtschaftsmodells herangezogen, das aufgrund seiner spezifischen Funktionszusammenhänge wiederum das Verhalten der einzelnen Wirtschaftssubjekte prägt. Die neoklassische Theorie beschreibt dann in Abstraktion von den tatsächlichen individuellen Entscheidungsmustern, das marktwirtschaftliche System so, "als ob es aus lauter economic men bestünde, ... als ob die Mitglieder des Wirtschaftssystems krasse Egoisten" mit vorwiegend materiellen Eigeninteressen seien und als ob die darin agierenden "Unternehmen als Entscheidungseinheiten betrachtet werden könnten."⁵

Da es der neoklassischen Theorie nicht um die Analyse und Prognose des Anpassungsverhaltens einzelner Unternehmen geht, sondern um "Prozeßmustersaussagen" über das unternehmerische Angebots- und Nachfrageverhalten im Systemzusammenhang, finden innerbetriebliche Entscheidungsprozesse und -restriktionen keine Berücksichtigung: Eingebunden in die Marktlogik wird jedes Unternehmen, das am Markt bestehen will (früher oder später, mehr oder minder) der durch den Wettbewerbsprozeß vorgezeichneten allgemeinen Anpassungsrichtung folgen müssen.⁶ Je vollkommener die Funktionsvoraussetzungen des Marktes erfüllt sind, um so rascher und um so vollständiger wird dieser (allgemeine) Anpassungsprozeß erfolgen; Unvollkommenheiten des Marktes (durch Marktmacht, Informationsdefizite etc.) führen allenfalls zu **Verzögerungen**, ändern an der Richtung der Anpassung jedoch nichts. Unternehmen werden deshalb in der

⁵ H. Grossekettler, a.a.O., S. 30, 32.

⁶ In Analogie zum Entwicklungsmuster der biologischen Evolution formuliert Alchian sogar: "Survivors may appear to be those having adapted themselves to the environment, whereas the truth may well be that the environment has adopted them", A.A. Alchian, Uncertainty, Evolution, and Economic Theory, in JPE Vol. 58, 1950, S. 214.

neoklassischen Theorie auf die Abstraktion der "repräsentativen Firma" reduziert, die sich so verhält, wie es der Systemlogik des Marktes entspricht.⁷

Nun finden viele - aber durchaus nicht alle - der unter dieser Vereinfachung erfolgten Prozeßmusteraussagen empirische Bestätigung. Die dem gesellschaftlich ausdifferenzierten Wirtschaftsbereich eigene Systemlogik scheint also tatsächlich im beträchtlichen Ausmaß das betriebliche Entscheidungsverhalten zu prägen, und sei es nur, indem es die "Überlebenschancen" vorgibt. Damit wird aber gleichzeitig deutlich, wo die Grenzen der wirtschaftspolitischen Fruchtbarkeit dieses Ansatzes liegen: Die Orientierung an einem verallgemeinerten Anpassungsmuster birgt die Gefahr der Vernachlässigung struktureller Effekte von globalen Interventionen, und die Konzentration auf die Analyse der Richtung von Anpassungsvorgängen vernachlässt die Zeitdimension derartiger Veränderungen. Wenn politische Intervention in den Marktprozeß Struktureffekte berücksichtigen will oder sogar explizit anstrebt und ihr die Anpassungsgeschwindigkeit nicht gleichgültig ist, dann kann sie aber nicht von einem einheitlichen Anpassungsverhalten ihrer Adressaten ausgehen, sondern muß sich den Entscheidungsbedingungen und dem Entscheidungsverhalten der einzelnen Wirtschaftssubjekte, hier also der betrieblichen Adressaten, zuwenden.⁸ Die theoretische und empirische Fundierung gezielter Interventionen in den Marktprozeß ist also auf eine verhaltenswissenschaftliche Analyse des einzelwirtschaftlichen (betrieblichen) Entscheidungsverhaltens angewiesen.

Die verhaltenswissenschaftliche, entscheidungsorientierte Organisationsforschung steht dabei durchaus nicht im Widerspruch zur neoklassischen Theorie; sie hat ihr Untersuchungsfeld vielmehr in den Bereichen, die vom neoklassischen Theorieansatz in die *ceteris-paribus*-Be-

⁷ vgl. z.B. G.S. Becker, Irrational Behavior and Economic Theory, JPE Vol. 70 1/1962, S. 9 ff.

⁸ vgl. H.-J. Ewers, Ziele und Instrumente der Strukturpolitik im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), Materialien zur Tagungs- und Seminararbeit der Politischen Akademie Eichholz, Heft 39, Bonn 1977, S. 14.

dingungen der Modellbildung verbannt werden. Das verhaltenswissenschaftliche Bild der Unternehmung unterscheidet sich jedoch fundamental von dem der Neoklassik⁹: Die Firma wird nicht mehr als Entscheidungseinheit begriffen, sondern als komplexes soziales Gebilde, dessen Ziele nicht (allein) auf ein materielles einheitliches Gewinninteresse zurückzuführen sind, dessen Entscheidungen und Entscheidungsverfahren wesentlich durch Knappheit an Zeit und Information geprägt und dementsprechend auch nicht als maximierend bezeichnet werden können, sondern als auf die Erreichung vorgefaßter Anspruchsniveaus gerichtet (satisficing behavior), und dessen Entscheidungen und Handlungen sich schließlich durchaus nicht (nur) an den äußeren Rahmenbedingungen orientieren.

Dem neoklassischen heuristischen Konzept der "repräsentativen Firma" stellt die moderne Organisationsforschung einen systemtheoretischen Bezugsrahmen gegenüber, wonach ein Betrieb "in allgemeinster Weise... als ein zielgerichtetes, offenes, sozio-technisches System"¹⁰ aufgefaßt wird. Als "soziales Gebilde" stellen Betriebe ein System wechselseitig verbundenen Verhaltens von Personen dar, als "technisches Gebilde" ein System ineinandergreifender Beziehungen von Materialien, Maschinen und Räumlichkeiten. Da kurzfristig nicht oder kaum veränderbar, ist das technische System als Begrenzung - als "internalized environment"¹¹ - für das soziale System anzusehen. Darüber hinaus sind Betriebe als "offene Systeme" bei der Verfolgung ihrer Zwecke auf funktionale Austauschbeziehungen mit ihrer äußeren Umwelt angewiesen. Sie unterliegen allerdings keinem von ihren (internen wie externen) Ausgangsbedingungen

⁹ vgl. grundlegend hierzu und zum folgenden die Aufsatzsammlungen in H.A. Simon, Models of Man, New York 1957; derselbe, Administrative Behavior, New York 3. Aufl. 1976; R.M. Cyert, J.G. March, A Behavioral Theory of the Firm, Englewood Cliffs 1963 sowie J.G. March, H.A. Simon, Organizations, New York 1958 und für den deutschsprachigen Raum insbesondere W. Kirsch, Entscheidungsprozesse Bd. I-III, Wiesbaden 1970/71; für eine Einordnung dieses Ansatzes in die allgemeine Organisationstheorie s. W. Hill, R. Fellbaum, P. Ulrich, Organisationslehre Bd. II, Bern 2. Aufl. 1976, S. 405 ff.

¹⁰ W. Kirsch, a.a.O., Bd. III, S. 26.

¹¹ F.E. Emery, E.L. Trist, Socio-technical Systems, in: F.E. Emery (Hrsg.), Systems Thinking, Harmondsworth 4. Aufl. 1972, S. 284.

abhängigen Entwicklungsdeterminismus; durch ihre Fähigkeit zu internen Anpassungen und zur gestaltenden Einflußnahme auf die äußere Umwelt besitzen Betriebe (in unterschiedlichem Maße) einen Ermessens- und Gestaltungsspielraum.¹²

Daß Betriebe schließlich "zielgerichtete Organisationen" sind, ist im allgemeinen unbestritten¹³, Uneinigkeit besteht allerdings darüber, welches das/die dominierende(n) Ziel(e) eines im Wettbewerb stehenden Betriebes ist bzw. sind: Organisationsziele können - weit gefaßt - ebenfalls als Beschränkungen, oder offener formuliert: als Orientierungen, für den betrieblichen Entscheidungsprozeß begriffen werden. Die Aufgabe der Vorstellung von der Firma als Entscheidungseinheit impliziert nun die Aufgabe der Vorstellung eines einheitlichen Zielsystems. Organisationsziele sind vielmehr das Ergebnis eines kollektiven Zielentscheidungsprozesses. Die Firma stellt sich in dieser Sichtweise als "Koalition" von Individuen mit jeweils eigenen Interessen dar, die nicht einmal alle der Firma als "Mitglied" angehören, teilweise wiederum zu Teilkoalitionen zusammengeschlossen sind und die in einem Aushandlungsprozeß das Zielsystem festlegen.¹⁴ Dieser Aushandlungsprozeß vollzieht sich allerdings nicht unter gleichberechtigten Partnern¹⁵, vielmehr bestimmt die Machtverteilung zwischen den verschiedenen Koalitionen, wer sich mit seinen Forderungen durchsetzt. Dabei sind neben der hierarchischen Stufe der verschiedenen Entscheidungsvorgänge die

¹² ebenda, S. 293 f.; s.a. R.M. Cyert, J.G. March, a.a.O., S. 20: "...the decisions of the firm are not always uniquely determined by its external environment - for example, the market. Where the firm has discretion,...it forms...decision strategies or rules."

¹³ relativierend hierzu s. J.G. March, The Technology of Foolishness, in: derselbe, J.P. Olsen (Hrsg.), Ambiguity and Choice in Organizations, Bergen, Oslo, Tromsø 1976, S. 69 ff.

¹⁴ R.M. Cyert, J.G. March, a.a.O., S. 27, 43.

¹⁵ vgl. entsprechende vertragstheoretische Ausgangsannahmen bei A.A. Alchian, H. Demsetz, Production, Information-Costs, and Economic Organization, in: AER Vol. 62 5/1972, S. 777 ff und die Kritik an einer derartig macht- und herrschaftsfreien Tauschtheorie der Firma bei H.-J. Wagener, a.a.O., S. 207 ff.

formelle Entscheidungsbefugnis und die jeweilige Machtgrundlage zu berücksichtigen.

Als grundlegende Differenzierung des Entscheidungssystems kann dabei die Untergliederung in eine politische, in eine administrative und in eine operative Systemebene dienen, deren Entscheidungen jeweils eigenen Beschränkungen unterliegen und die für die Organisation als Ganzes sowie für andere Organisationsteilnehmer von unterschiedlicher Reichweite sind:¹⁶ Entscheidungen auf der operativen Ebene (Arbeiter, einfache Angestellte) sind in der Mehrzahl weitgehend programmierte Entscheidungen und dienen der mehr oder minder routinemäßigen Steuerung von Produktion und Distribution. Entscheidungen auf der administrativen Ebene (unteres und mittleres Management) sind dagegen i.d.R. weitgehend nicht-programmiert und dienen in erster Linie der Entwicklung von Entscheidungs- und Handlungsprogrammen für die operative Ebene. Entscheidungen der politischen Ebene schließlich (obere und oberste Unternehmensführung) betreffen in hohem Maße "schlecht-strukturierte" Probleme und sind damit kaum programmierbare Entscheidungen über die grundlegenden Ziele, Strategien und Budgets der Organisation. Diese Entscheidungen bilden somit die übergeordneten Beschränkungen, die das soziale System "Betrieb" seiner Programmentwicklung und -ausführung vorgibt.

Die auf dieser übergeordneten Ebene formell mit Entscheidungsbefugnis ausgestatteten Akteure sind in einer von Privateigentum an den Produktionsmitteln geprägten Marktwirtschaft die Firmeninhaber und - vor allem bei größeren Unternehmen - die Träger delegierter Verfügungsmacht wie Aufsichtsräte, Vorstände, Geschäftsführer etc. Welche Auswirkungen diese inzwischen weitverbreitete Trennung zwischen Eigentum und Anordnungsbefugnis ("managerial capitalism") für das Firmenverhalten im Marktsystem hat, ist bislang nicht hinreichend geklärt. Dabei besteht Uneinigkeit allerdings primär über das Ausmaß, in dem sich Firmenleitungen von den, wie vielfach unterstellt, eindimensional auf den Gewinn ausgerichteten Eigentümerinteressen befreit haben. Abgesehen von den

¹⁶ W. Kirsch, a.a.O., Bd. III, S. 51 f.

"natürlichen" Monopolisierungsbestrebungen, durch die sich dabei erfolgreiche Firmen dem Wettbewerbsdruck des Marktes entziehen können, verhilft also auch das Auseinanderfallen von Eigentum und unmittelbarer Verfügungsmacht zu einer - wenn auch nur begrenzten - Entlastung von dem der Marktlogik folgenden Zwang zur Gewinnmaximierung.¹⁷

Auf der anderen Seite sind die Entscheidungsträger auf der (betriebs-)politischen Ebene auf die Unterstützung der nachgelagerten Instanzen und der anderen, nicht entscheidungsbefugten "Koalitionen" angewiesen. Je nach dem Ausmaß dieser Abhängigkeit werden sie deshalb auf deren Ziele Rücksicht nehmen müssen. Die moderne Organisationsforschung hat nun gezeigt, daß die unterschiedlichen Forderungen zu keinem konsistenten Zielsystem zusammengefügt werden und mögliche divergierende Individual- und/oder Gruppeninteressen nicht durch leistungsbezogene Entgeltzahlungen "untergehen".¹⁸ Auch wenn aufgrund der hierarchischen Entscheidungsstruktur kein Konsens über das Zielsystem erforderlich ist und Interessen schwacher Koalitionspartner - denen sich zur Teilnahme keine (bessere) Alternative bietet - sogar weitgehend unbeachtet bleiben können, so ist die Verbindlichkeit zentraler Entscheidungs- und Verhaltensvorgaben doch nicht garantiert. Notwendig ist es deshalb, wenigstens einen Kompromiß zu erreichen, bei dem die verschiedenen Interessen zwar nicht zur Übereinstimmung, so doch zu einem Ausgleich gelangen. Erreicht wird dies durch eine mehr oder minder offene Formulie-

¹⁷ Für einen Überblick und zur Diskussion der Tragweite der verschiedenen Interpretationen s. J.R. Wildsmith, Managerial Theories of the Firm, New York 1973; N. Blattner, Volkswirtschaftliche Theorie der Firma, Berlin, Heidelberg, New York 1977: Beide Autoren konzidieren ein gewisses Ausmaß an "managerial discretion"; sehen diesen Entscheidungsspielraum jedoch durch einen mehr (Wildsmith) oder weniger (Blattner) funktionierenden Kapitalmarkt kontrolliert, der bei nicht gewinnmaximierendem Verhalten Finanzierungsprobleme und/oder die Gefahr der Übernahme durch andere Firmen entstehen ließe.

¹⁸ "Der Eintritt in eine Organisation bedeutet nur in Ausnahmefällen, daß der Mensch als Gegenleistung für erhaltene und erwartete Einkommenszahlungen darauf verzichtet, persönliche Ziele zu verfolgen und Vorstellungen über angemessenes eigenes Handeln zu entwickeln." E. Hefnen, Führung als Gegenstand der Betriebswirtschaftslehre, in: derselbe (Hrsg.), Betriebswirtschaftliche Führungslehre, Wiesbaden 1978, S. 30.

rung der obersten Ziele, während zu beachtende Teilziele arbeitsteilig auf dezentrale Entscheidungseinheiten delegiert und je nach (wechselnder) Dringlichkeit in den Vordergrund gestellt oder durch Ausgleichszahlungen i.w.S. (side payments) "entschädigt" werden.¹⁹

"Ob die ausgehandelten Ziele dann tatsächlich die Entscheidungen der einzelnen Organisationsteilnehmer leiten, bleibt jedoch ein empirisches Problem":²⁰ Organisationsteilnehmer auf der operativen Ebene sind allerdings aufgrund ihrer i.d.R. wohl-definierten Aufgabenstellung und weitgehend programmierten Entscheidungen kaum in der Lage, bei ihrer Aufgabenverrichtung andere als die vorgegebenen Ziele zu verfolgen. Ihnen bleibt nur die Wahl zwischen aufgabenkonformen und nicht-aufgabenkonformen Verhalten (und der damit verbundenen Gefahr negativer Sanktionen) bzw. die Wahl zwischen Verbleib und Austritt aus der Firma (was wiederum auch eine Frage der externen Alternativen ist).²¹ Organisationsteilnehmer der administrativen Ebene sind demgegenüber nicht nur unmittelbarer an der Zielformulierung der politischen Ebene beteiligt; ihre Entscheidungsmöglichkeiten sind auch weniger genau umrissen, d.h. sie können durchaus weiterhin eigene Ziele bei der Verfolgung der ihnen vorgegebenen Organisationsziele einbringen, wenn allerdings auch nur insoweit, "als es ihnen gelingt, die übrigen Beteiligten (zumindest also vorgesetzte und gleichgestellte Organisationsteilnehmer - KS) davon zu überzeugen, daß ihre Problemdefinition und Problemlösung im Einklang mit den offiziellen Zielen der Organisation stehen."²² Damit hat nicht nur der Betrieb als Ganzes eine gewisse, mehr oder minder eng begrenzte Autonomie gegenüber seiner Umwelt, vielmehr bestehen auch in-

¹⁹ ausführlich **R.M. Cyert, J.G. March**, a.a.O., S. 29 ff. Zum Begriff der Ausgleichszahlungen: "Side payments are made in many forms: money, personal treatment, authority, organization policy, and so forth."

²⁰ **W. Kirsch**, a.a.O., Bd. III; das Zitat ist S. 120 entnommen, die nachfolgenden Ausführungen orientieren sich an der Darstellung S. 152 ff.

²¹ ausführlich zu diesen Partizipationsentscheidungen **J.G. March, H.A. Simon**, a.a.O., Kapitel 3, 4.

²² **W. Kirsch**, a.a.O., Bd. III, S. 158.

nerhalb des betrieblichen Zielsystems mehr oder minder breite Spielräume für das Einbringen von individuellen oder "koalitionsspezifischen" Partialinteressen.

Das Zielsystem eines Betriebes ist also nicht eindimensional. Auch wenn man aufgrund der Einbettung in das privatwirtschaftliche Marktsystem - zumindest langfristig - für private Unternehmen die Erwirtschaftung von Gewinn als dominantes Ziel annehmen muß, so ist dieses Ziel doch nicht für jede Entscheidung und nicht auf jeder Entscheidungsebene das allein ausschlaggebende.²³ Von unmittelbarer Bedeutung für die täglichen Entscheidungs- und Verhaltensvorgänge dürfte zudem eher die "instrumentelle" Festlegung sein, mit der die Gewinnerzielung und damit die Existenzsicherung und Entwicklung des Betriebes angestrebt wird, d.h. das materielle Produktionsziel in Form eines konkreten Produkt- und Dienstleistungsangebots. Das Bestreben, derartige Produktionsziele effizient zu erreichen, ist Wirtschaftsbetrieben und nicht auf Gewinn ausgerichteten Organisationen gemein. Das Maximierungsziel des ökonomischen Prinzips ist also auch unabhängig von der Gewinnorientierung eines Betriebes als Entscheidungs- und Verhaltensleitlinie anzusehen. Das rigorose Rationalitätspostulat, das dem Verhaltensbild des homo oeconomicus und seiner modellhaften Übertragung auf die "repräsentative Firma" zugrundegelegt wird, hält den Bedingungen der Realität allerdings nicht stand.

Individuen ebenso wie Betriebe verhalten sich (i.d.R.) zwar nicht irrational; aufgrund der unaufhebbaren (wenn auch verschiebbaren) Grenzen der menschlichen Informationsaufnahme- und -verarbeitungskapazität werden aber Entscheidungen und Verhalten, gemessen an einem objektiven Rationalitätsmaßstab - den festzulegen aus den gleichen Gründen nur abstrakt möglich ist -, allenfalls als "intentional" und "näherungsweise"

²³ H.A. Simon, *Administrative Behavior*, a.a.O., S. 278: "It would be both legitimate and realistic to describe most business firms as directed toward profit making - subject to a number of side constraints - operating through a network of decision-making processes that introduces many gross approximations into the search for profitable courses of action. Furthermore, the goal ascription does not imply that any employee is motivated by the firm's profit goal, although some may be."

rational eingestuft werden können.²⁴ Bei der Abschätzung konkreter betrieblicher Reaktionen auf Veränderungen im "Datenkranz" ihrer Entscheidungen ist deshalb, anders als beim gedanklichen Durchspielen von rationalen Verhaltensanpassungen unter idealen Bedingungen, der begrenzten Rationalität (bounded rationality) menschlicher (und organisatorischer) Entscheidungsfindung Rechnung zu tragen.²⁵ Als Konsequenz aus diesen Grenzen lassen sich zwei grundlegende, typische Muster des individuellen Entscheidungsverhaltens identifizieren: das Denken in Anspruchsniveaus und die (bewußte oder unbewußte) Präferenz für vereinfachende Informationsstrategien.²⁶

Da die beste erzielbare Möglichkeit nicht bekannt ist - und nicht bekannt sein kann²⁷ - wird ein Zielniveau formuliert, das erreicht werden soll. Erweist sich das Anspruchsniveau als leicht zu befriedigen, so wird es hochgesetzt; kann keine befriedigende Lösung gefunden werden, so wird das Niveau gesenkt. Zuvor jedoch werden die Bemühungen um eine zufriedenstellende Lösung durch Erkundung bislang nicht beachteter Möglichkeiten verstärkt; dies allerdings nur, wenn man die Existenz entsprechender Lösungsmöglichkeiten vermutet²⁸ und wenn der damit antizierte Aufwand die Differenz zwischen dem bereits erzielbaren und dem erwünschten Ergebnis nicht aufzehrt oder sogar übersteigt. Die Benut-

²⁴ s. **H.A. Simon**, A Behavioral Model of Rational Choice, in: derselbe, Models..., a.a.O., S. 256.

²⁵ **H.A. Simon**, Rationality and Administrative Decision Making, ebenda, S. 198 f.

²⁶ grundlegend zum folgenden **H.A. Simon**, A Behavioral Model..., a.a.O., S. 241 ff.

²⁷ Dies gilt insbesondere auch, weil die Wertschätzung von Handlungsergebnissen nicht statisch ist, sondern auch von der Erfahrung dieser Ergebnisse abhängig ist. **H.A. Simon** formuliert dies plastisch: "The consequence that the organism experiences may change the pay-off function - it doesn't know how well it likes cheese until it has eaten cheese." ebenda, S. 255.

²⁸ Zur Abhängigkeit des Bemühens um eine Problemlösung von der Erfahrung und Interpretation früherer Lösungsversuche s. **L.Y. Abramson, M.E.P. Seligman, J.D. Teasdale**, Learned Helplessness in Humans: Critique and Reformulation, in: Journal of Abnormal Psychology Vol. 87 1/1978, S. 49 ff.

zung von Anspruchsniveaus als Entscheidungsorientierung ist also ein erster Schritt, den ansonsten infiniten Informationsprozeß abzukürzen: Die erste gefundene Lösung, die der Zielvorstellung entspricht, wird gewählt; sind mehrere Lösungen gleichzeitig erkennbar, die dem Anspruchsniveau entsprechen, so wird daraus die beste Option ausgesucht.²⁹ Gleichzeitig ermöglicht die Formulierung von Anspruchsniveaus eine Auswahl auch bei nicht vollständig transitiv geordneten Präferenzen.

Die zweite Vereinfachung der Entscheidungssituation erfolgt dadurch, daß Suchprozesse nicht beliebig einsetzen und nicht unstrukturiert erfolgen:³⁰ So werden individuelle Suchprozesse i.d.R. nicht unabhängig von einem mehr oder minder konkreten Gefühl des Mangels ausgelöst. Solange die Anspruchsniveaus erfüllt sind und konstant bleiben, erfolgt Routinehandeln. Erst wenn eine Diskrepanz entsteht, sei es, daß die gefundene(n) Lösung(en) nicht (mehr) dem Anspruchsniveau entsprechen, sei es, daß Unsicherheit bezüglich der Konsequenzen der zur Auswahl stehenden Handlungsoptionen besteht, oder daß (noch) Unklarheit über deren Vorteilhaftigkeit herrscht, erst dann beginnt ein Suchprozeß nach (weiteren) Handlungsalternativen und/oder zusätzlichen Informationen zur besseren Einschätzung der bekannten Optionen.³¹ Auch diese Suche folgt dann jedoch wiederum einer gewissen Routine, d.h. Lösungen werden zunächst in der Nähe der konstatierten Symptome des Problems und in der Nähe der bisherigen Verhaltenspraxis gesucht.³² Der Suchhorizont wird nur schrittweise ausgedehnt. Bevor es zu nachhaltigen Änderungen des Anspruchsniveaus oder grundlegender Verhaltensänderungen kommt, ist es auch möglich, daß zunächst das Problem umdefiniert wird, um es durch bereits bekannte Lösungswege zugänglich zu machen. Mögliche, durchaus

²⁹ Dies muß nicht diejenige mit dem höchsten Nutzen, es kann auch die mit dem niedrigsten Aufwand sein.

³⁰ Einen ausführlichen Überblick gibt W. Kirsch, a.a.O., Bd. I, S. 83 ff.

³¹ J.G. March, H.A. Simon, a.a.O., S. 113 ff.

³² R.M. Cyert, J.G. March, a.a.O., S. 121; Cyert/March sprechen in diesem Zusammenhang von einfältiger Suche (simple-minded search).

zu beachtende Handlungskonsequenzen werden in komplexen Entscheidungssituationen nicht nur vernachlässigt, weil sie nicht erfaßt worden sind; teilweise werden sie auch bewußt ausgeblendet, in der Hoffnung, daß sie sich aufgrund anderer (nicht bekannter) Faktoren gar nicht einstellen werden oder daß sich dann immer noch eine angemessene Lösung wird finden lassen.³³

Die hier nur knapp skizzierten Informations- und Entscheidungsmuster individuellen Verhaltens sind nicht als zwangsläufiges Ergebnis der defizitären Informationskapazität des Einzelnen zu werten. Sie können als durchaus rationale (wenn z.T. auch unbewußte) Reaktion auf diese Beschränkungen gewertet werden, reduzieren sie doch in einer praktikablen Weise Unsicherheit und Informationsaufwand, ohne dadurch das Verhalten auf instinktive Reaktionen zu begrenzen. Vergleichsweise statisch bleibt das Verhaltensspektrum allerdings insoweit, als es sich bei diesem "inkrementalen" Suchverhalten nur in kleinen Schritten um neue Verhaltensmuster erweitert.³⁴

Diese Verhaltensmuster der Informationsaufnahme und -verarbeitung lassen sich nun auch bei betrieblichen Entscheidungsprozessen wiederfinden. Zwar werden hier - je nach Betriebsgröße - durch Spezialisierung und Bündelung individueller Kapazitäten und durch den Einsatz technischer Systeme die Grenzen der Informationserfassungs- und -verarbeitungsmöglichkeit ausgeweitet; gleichzeitig bewirkt die Einbindung in den marktwirtschaftlichen Wettbewerb - soweit er funktioniert - einen ständigen Antrieb, nach neuen Verhaltensweisen zu suchen. Die organisa-

³³ vgl. D. Braybrooke, C.E. Lindblom, *A Strategy of Decision*, New York 1963, S. 83 ff.; Braybrooke/Lindblom sehen in der bewußten Ausklammerung von Handlungskonsequenzen allerdings keine Konzentration auf kurzfristige Folgen.

³⁴ W. Kirsch hebt in seiner Darstellung ergänzend hervor, daß auch eine "Unterauslastung" der individuellen Informationsverarbeitungskapazität zu "kognitivem Streß" führen kann, woraus sich ein eigenständiges "Erkundungsmotiv" als Triebfeder des Suchverhaltens ergeben kann; derselbe, a.a.O., Bd. I, S. 95 f. H.A. Simon weist demgegenüber darauf hin, daß sich das Verhaltensspektrum bei entsprechender Erfahrung auch auf die bei vielen Problemstellungen relativ erfolgreichste Variante reduzieren kann, derselbe, *A Behavioral Model...*, a.a.O., S. 254.

torische Verknüpfung und der Marktprozeß bringen aber auch zusätzliche Probleme. Auf die infolge des Externalitätenproblems marktwirtschaftlicher Koordination entstehende Ausblendung von bestimmten Verhaltensoptionen und Verhaltenskonsequenzen soll hier nicht näher eingegangen werden. Zur Abrundung der Darstellung des betrieblichen Entscheidungsverhaltens ist jedoch noch kurz auf einige Eigenheiten der betrieblichen Informationssuche einzugehen.

Nicht nur die Entscheidungsfindung, auch die betriebliche Problemwahrnehmung und Problemlösungssuche erfolgt je nach Betriebsgröße mehr oder minder arbeitsteilig. Nicht alle Informationen, auf die der Betrieb im Rahmen seiner vielfältigen Austauschprozesse und Vernetzungen mit der Umwelt potentiell zurückgreifen könnte, werden berücksichtigt. Auf der anderen Seite sind auch größeren Betrieben nicht alle für ihre Entscheidungen relevanten Informationen ohne gezielte Bemühung zugänglich. In den Blickpunkt rücken damit die Funktionsträger "an den Grenzen" der betrieblichen Organisation, die für die Kontakte zu anderen Organisationen und/oder für die gezielte kontinuierliche Beobachtung und Analyse der Umwelt zuständig sind (boundary spanning). Indem die entsprechenden Funktionsträger Informationen sammeln, bündeln, speichern und weiterleiten, fungieren sie als Filter und strukturieren so die Entscheidungen vor.³⁵ Ihnen kann daher, gegebenenfalls auch ohne eigene Entscheidungsbefugnis, ein wesentlicher Einfluß auf die betriebliche Entscheidungsfindung zukommen.

In kleineren Betrieben werden diese Aufgaben zu einem Großteil vom Inhaberunternehmer oder dem beauftragten Geschäftsführer übernommen und stellen einen wesentlichen Teil der unternehmerischen Tätigkeit dar. Informationsbeschaffung und Entscheidungskompetenz hinsichtlich der verschiedensten betrieblichen Belange fallen also zusammen. Der vermeintliche Vorteil dieser Zusammenfassung ist jedoch oftmals nur der mangelnden Möglichkeit (oder Bereitschaft) zur Delegation geschuldet und geht darum häufig sowohl mit einer quantitativen Überlastung wie auch mit einer qualitativen Überforderung einher. Ob Umweltkontakte und

³⁵ H. Aldrich, D. Herker, Boundary Spanning Roles and Organization Structure, in: Academy of Management Review Vol. 4/1977, S. 218 ff.

innovative Informationsbeschaffung aktiv oder eher passiv betrieben werden, hängt in kleinen Betrieben deshalb oftmals nicht nur vom aktuellen Problemdruck, sondern auch von der Persönlichkeitsstruktur und der Dynamik des jeweiligen Inhabers/Geschäftsführers ab.³⁶

In größeren Betrieben ist demgegenüber die Entscheidungskompetenz nicht nur, wie beschrieben, vertikal, sondern auch horizontal in mehr oder minder eigenständige Abteilungen untergliedert. Jeder dieser Abteilungen ist ein bestimmter Aufgabenausschnitt zugeteilt, für den sie in bestimmten Grenzen sowohl Entscheidungsbefugnis als auch das Recht (und die Pflicht) zu eigenständigen Außenkontakte haben. Quantitative wie qualitative Kapazitätsengpässe werden hier also zum einen durch den Größeneffekt, zum anderen durch die Möglichkeit zur Spezialisierung überwunden oder zumindest ausgeweitet. Die Spezialisierung bringt jedoch wieder eigene Folgeprobleme: Sinn der Aufgabenteilung ist die Reduktion der Komplexität jeweils zu beachtender Entscheidungsfaktoren und Handlungskonsequenzen. Dies erlaubt nicht nur eine Konzentration der Aufmerksamkeit, sondern auch ein spezielles Training. Die "Einenung des Blickfeldes" ermöglicht also eine "Vertiefung der Einsicht" - allerdings nur in die Probleme des jeweiligen Aufgabengebietes. Ausbildung und Aufgabenstellung prägen so gleichermaßen die Problemsicht (selective perception),³⁷ d.h. begünstigen die Vernachlässigung von Handlungszielen, Entscheidungskonsequenzen und Optionen, die nicht zum engeren Aufgabengebiet zählen. Es stellt sich hier also die Notwendigkeit, die produktiven Potentiale der Ausdifferenzierung durch geeignete Integrationsmechanismen von ihren kontraproduktiven Nebenwirkungen zu befreien.

Dies geschieht in Betrieben durch ein System von Verhaltens- und Entscheidungsregeln, d.h. in Form der zur Beachtung vorgegebenen Zielset-

³⁶ vgl. M.J. Dollinger, Environmental Boundary Spanning and Information Processing Effects on Organizational Performance, in: Academy of Management Journal Vol. 27 2/1984, S. 351 ff.

³⁷ s. J.G. March, H.A. Simon, a.a.O., S. 127, 150 ff, 194 ff. sowie D.C. Dearborn, H.A. Simon, Selective Perception: A Note on the Departmental Identifications of Executives, in: H.A. Simon, Administrative Behavior, a.a.O., S. 309 ff.

zungen und Nebenbedingungen (s.o.), durch Verfahrensregeln der wechselseitigen Abstimmung und durch den Entscheidungsvorbehalt der jeweils höheren, übergreifenden Hierarchiestufe bei innovativen und/oder konflikthaften Koordinationsproblemen. Diese zur Integration der verschiedenen Entscheidungsprozesse erforderliche Verhaltensregulierung bringt nun ein zusätzliches Element der Starrheit in die betriebliche Verhaltensdynamik: Da eine "positive" wechselseitige Abstimmung der unterschiedlichen Handlungsoptionen der verschiedenen tangierten Abteilungen sehr aufwendig ist, besteht eine Tendenz zur "negativen" Form der Koordination, wonach die Initiative von spezialisierten Organisationseinheiten ausgeht und auf deren "Aktionsraum" beschränkt bleibt. Andere betroffene Einheiten werden erst später beteiligt, um deren Zustimmung einzuholen.³⁸ Wenn es für die Erzielung eines angestrebten Handlungsergebnisses mehrere geeignete Lösungswege gibt, so erhält derjenige die eindeutige Präferenz, der mit dem geringsten Abstimmungsbedarf mit anderen Abteilungen verbunden ist bzw. am wenigsten mit den Interessen oder der gängigen Verfahrenspraxis dieser Abteilungen konfligiert und so am ehesten deren Zustimmung erwarten lässt. Nicht nur die eigene Problemsicht, auch (antizipierte) innerbetriebliche Widerstände wirken also als Filter der Informationsaufnahme und führen so zu einer Reduktion der möglichen Verhaltensoptionen.

Insgesamt zeigt sich bei eingehenderer Analyse der betrieblichen Entscheidungspraxis, daß - auch wenn diese mehr oder minder vom Gewinnmotiv und der Marktlogik dominiert ist - dabei nicht unbedingt zu Entscheidungen gefunden wird, die eindeutig und ausschließlich diesem Kalkül und diesem Zwang folgen. Unabhängig davon ist jedoch mit einer am jeweiligen sachlichen Betriebszweck ausgerichteten Effizienzorientierung zu rechnen, wobei allerdings ein erhebliches Maß an Verhaltensroutine und institutionelle Starrheiten die Entscheidungsfindung prägen und die Bereitschaft und Fähigkeit zur Suche und zum Abwägen alternativer Optionen beeinträchtigen.

³⁸ vgl. F.W. Scharpf, Komplexität als Schranke der politischen Planung, in: derselbe, Planung als politischer Prozeß, Frankfurt a.M. 1973, S. 85 ff. Scharpf beschreibt diesen Prozeß allerdings am Beispiel der Ressortabstimmung bei ministeriellen Entscheidungen.

Öffentliche Interventionen in den betrieblichen Entscheidungsprozeß zu- gunsten sozialer und anderer gesellschaftlicher Ziele haben demnach aufgrund der relativierten Bedeutung des Gewinnziels zwar einen größeren Wirkungsspielraum, sie müssen andererseits aber auch den skizzier- ten Verhaltens- und Entscheidungsrestriktionen, die dieser Relativie- rung zugrunde liegen, Rechnung tragen. Instrumentell müssen sich derar- tige Interventionen also nicht auf Eingriffe in die relativen Preise betrieblicher Entscheidungsoptionen begrenzen, gleichzeitig dürfen sie sich aber auch nicht darauf beschränken. Direkte Verhaltensvorgaben oder die Verteuerung bislang betrieblich präferierter Verhaltensoptio- nen müssen nämlich nicht unbedingt die erwünschten Anpassungsreaktionen bewirken - sie können auch zu (sowohl betrieblich wie öffentlich) dys- funktionalen Ausweichstrategien führen. Auf der anderen Seite ist ange- sichts der beschriebenen Restriktionen im Informations- und Entschei- dungsprozeß auch nicht davon auszugehen, daß Betriebe sich automatisch Verhaltensalternativen zuwenden, die durch Subventionen oder andere öffentliche Unterstützungsangebote begünstigt werden.

Die Wirksamkeit politischer Interventionen in den Marktprozeß ist also nicht nur davon abhängig, wie und in welchem Maße dadurch der juristi- sche Spielraum und die wirtschaftlichen Rahmendaten betrieblicher Ent- scheidungsfindung ("objektiv") verändert werden, sondern auch davon, wie diese Änderungen Eingang in den betrieblichen Entscheidungsprozeß finden und dort ("subjektiv") verarbeitet werden. Im folgenden Kapitel soll vor dem Hintergrund dieser Wirkungsbedingungen der Funktionslogik verschiedener Formen der Intervention nachgegangen werden.

1.2 Strukturelle Koppelung von Markt und Staat als instrumentelles Problem

Die nachfolgende Darstellung konzentriert sich auf i.w.S. strukturpoli- tisch motivierte Interventionen in den Marktprozeß. Konjunktur- und wachstumspolitische Maßnahmen, die auf eine Veränderung des **allgemeinen Niveaus** wirtschaftlicher Tätigkeit zielen, werden also ausgeklammert. Auch wettbewerbspolitische Eingriffe und andere Möglichkeiten, die Funktionsfähigkeit und den Funktionshorizont des Marktpreismechanismus

zu stärken bzw. auszuweiten - z.B. durch die viel diskutierte Schaffung neuer privater Verfügungsrechte - werden nicht diskutiert. Die Aufmerksamkeit gilt vielmehr der instrumentellen Frage selektiver Interventionen, die insbesondere auf eine Veränderung der **Qualität** des Verhaltens ihrer Adressaten zielen, die also versuchen, überkommene Verhaltensroutinen aufzubrechen und neue, ungewohnte Verhaltensoptionen nahezubringen.³⁹

Um die Wirksamkeitsbedingungen, d.h. Funktionsvoraussetzungen und Funktionsweisen, unterschiedlicher Interventionsformen miteinander vergleichen zu können, ist es erforderlich, sie in geeigneter Form zu systematisieren. Hierzu existieren vielfältige Vorschläge, die differenziert darzustellen hier nicht möglich aber auch nicht nötig ist.⁴⁰ Ein knapper Überblick anhand einer "Meta-Typologie" soll deshalb genügen.

Die bislang vorliegenden Versuche können danach unterschieden werden, ob sie nach den Instrumenten der Steuerung oder nach dem Steuerungsansatz systematisieren. Typologien der ersten Art differenzieren nach dem Mittel der Einflußnahme, also z.B. in Geld, Sach- und Dienstleistungen, Informationen, Werte, Verhaltens- und Verfahrensnormen.⁴¹ Ty-

³⁹ Soweit die Ursachen für Niveauprobleme in strukturellen Veränderungen und/oder die Chancen zu ihrer Überwindung in strukturellen Anpassungen zu sehen sind, erhalten selektive, strukturpolitisch gezielte Maßnahmen aber auch für die Konjunktur- und Wachstumspolitik eine wichtige Bedeutung, vgl. H.-J. Ewers, Die Bedeutung der lokalen Ebene für Innovationsstrategien im industriellen Sektor, in: H.E. Maier, H. Wollmann, Lokale Beschäftigungspolitik, Basel, Boston, Stuttgart 1986, S. 127 ff.

⁴⁰ Eine kritische, allerdings auf den soziologisch-politikwissenschaftlichen Bereich beschränkte Übersicht findet sich bei F.-X. Kaufmann, B. Rosewitz, Typisierung und Klassifikation politischer Maßnahmen, in: R. Mayntz (Hrsg.), Implementation politischer Programme II, Opladen 1983, S. 25 ff.; einen Überblick über verschiedene Kategorisierungen aus dem Bereich der Theorie der Wirtschaftspolitik gibt E. Tuchfeldt, Wirtschaftspolitik, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften (HdWW) Bd. 9, Stuttgart u.a. 1982, S. 178 ff.

⁴¹ vgl. z.B. R. Mayntz, Einleitung. Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung, in: dieselbe (Hrsg.), Implementation politischer Programme, Königstein/Ts. 1980, S. 5 ff.

pologien der zweiten Art untergliedern danach, wo die Intervention eingreift bzw. wie der Prozeß der Beeinflussung erfolgt. Diese Versuche wiederum lassen sich danach unterscheiden, ob sie "systemorientiert" vorgehen und die Maßnahmen z.B. danach ordnen, ob sie der Ordnung, der Struktur oder dem Prozeß (Ablauf) des Wirtschaftssystems gelten⁴², oder ob sie "aktororientiert" ansetzen und z.B. danach trennen, ob die Intervention auf die Handlungsziele oder das Handlungsfeld der Steuerungsadressaten gerichtet ist.⁴³ Eine allgemein anerkannte Systematisierung, in der die unterschiedlichen Steuerungsinstrumente und die verschiedenen Ansatzpunkte der Intervention konsistent zusammengeführt werden, steht bislang noch aus.⁴⁴ Im folgenden wird deshalb eine eigene Strukturierung benutzt, die Elemente aus den verschiedenen Ansätzen verwendet.

1.2.1 Ansatzpunkte staatlicher Intervention

Im Wettbewerb stehende Wirtschaftsbetriebe haben den Marktsignalen Folge zu leisten; bei funktionierendem Wettbewerb entscheidet letztlich der Markt über die ökonomische Tragfähigkeit von Verhaltensentscheidungen: Nur was am Markt abgesetzt werden kann, lohnt der Anstrengung; was der Markt nicht honoriert, bringt Verlust. Was keinen (zutreffenden) Marktpreis hat, wird somit nicht oder nur unzureichend erzeugt bzw. übermäßig verbraucht. Dies gilt nicht nur hinsichtlich der Frage, was produziert werden soll, sondern auch bezüglich der Frage, wie produziert werden soll. Da sich Kaufentscheidungen an Qualität und Preis der Produkte, nicht aber an der Qualität des Produktionsverfahrens orientieren, wird über die Art und Weise, wie produziert wird (quantitativer/qualitativer Faktoreinsatz, Arbeitsbedingungen und -intensität etc.), ergebnisorientiert entschieden. Dabei ist Kostensenkung nicht nur durch Kosteneinsparung, sondern auch durch (bewußte oder unbewußte)

⁴² E. Tuchtfeldt, a.a.O., S. 179.

⁴³ so z.B. B.S. Frey, Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, München 1981, S. 314.

⁴⁴ ein komplexer Versuch findet sich bei G. Schmid, Steuerungstheorie des Arbeitsmarktes, Discussion Paper IIM/dp 80-40, Wissenschaftszentrum Berlin 1980.

Externalisierung von Kosten möglich. Betriebliche Entscheidungen z.B. über die Gestaltung der Arbeitsbedingungen und über das Beschäftigungs-niveau erfolgen dementsprechend nicht nur unter Beachtung, sondern in Hinblick auf die jeweiligen Auswirkungen auf die Absatzchancen des Pro-duk tions-/Dienstleistungsprogramms, so daß vom Markt nicht honorierte alternative Optionen der Arbeitsgestaltung nicht gesucht und/oder ex-plizit verworfen werden.⁴⁵

Im vorhergehenden Kapitel ist nun allerdings verdeutlicht worden, daß diese Verhaltensorientierung durch den Marktpreismechanismus nicht ab-solut ist: Die durch ihn bewirkte Entlastung der Informationsaufnahme- und -verarbeitungskapazität reicht auch für größere Unternehmen nicht aus, um zu "objektiv" optimierenden Entscheidungen zu gelangen. Ergän-zende unsicherheitsmindernde, informationsselektierende und entschei-dungsstrukturierende Institutionen und Routinen besitzen deshalb auch für im Wettbewerb stehende Wirtschaftsunternehmen - jenseits staatli-cher Regulierungen - eine bedeutsame verhaltensprägende Kraft. Hinzu kommt, daß durch die Trennung von Produzenten- und Konsumentenrolle für den marktwirtschaftlichen Austauschprozeß zwar nur noch das Produk-tionsergebnis wichtig ist - soweit Konsumenten aber als Arbeitskräfte (und Unternehmer) auch wieder Produzenten sind, bringen sie ihre daraus resultierenden Interessen an der Produktionsweise durchaus in den be-trieblichen Entscheidungsprozeß ein.

Auch wenn sich also Wirtschaftsbetriebe der "Richtungsvorgabe" durch die Marktsignale nicht entziehen können, so folgen sie diesen Signalen

⁴⁵ vgl. F.M. Bator, The Anatomy of Market Failure, in: QJE Vol. 72 1958, der das Problem wie folgt beschreibt: "If, e.g. people are sensitive not only to their own jobs but to other people's as well, or more generally, if such things as relative status, power, and the like, matter, the injunction to maximize output, to hug the pro-duction - possibility frontier, can hardly be assumed "neutral", and points on the utility frontier may associate with points **inside** the production frontier (Hervorhebung - KS). Vgl. auch K.W. Rothschild, Kritik marktwirtschaftlicher Ordnungen als Realtypus, in: E. Streiß-ler, Chr. Watrin (Hrsg.), Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnungen, Tübingen 1980, S. 20: "Kosten, die verursacht werden, für die man aber nicht aufkommen muß (negative externe Effekte) - auch wenn man sich ihrer bewußt ist, werden ebensowenig berücksichtigt wie positive externe Effekte, die nicht lukriert werden können."

doch nicht automatisch und nicht vollständig, und zwar z.T. weil ihnen dazu die notwendige Informationsaufnahme- und -verarbeitungskapazität fehlt, z.T. weil in ihren Entscheidungsprozeß auch andere als nur ergebnisorientierte Gewinn- und Umsatzinteressen einfließen.

Bei der Wirkungsabschätzung unterschiedlicher Formen staatlicher Intervention ist deshalb zunächst danach zu fragen, in welchem Verhältnis Markttendenz und betriebliches Verhalten zueinander stehen und worauf die Steuerungsabsicht gezielt ist: So kann es **marktstützend** darum gehen, den marktwüchsigen Entwicklungstrend gegen zögerliches oder gar widerstrebendes betriebliches Verhalten zur Durchsetzung zu verhelfen, etwa wenn droht, daß ganze Branchen den Anschluß an neue, sich auf dem Markt durchsetzende Produkt- und Produktionstechnologien verpassen wie z.B. die deutsche Uhrenindustrie in den siebziger Jahren die Einführung der Mikroelektronik. Zum anderen kann **markthemmend** beabsichtigt sein, Betriebe gegen die Markttendenzen in ihrem Bemühen um Anpassungsverzögerung oder -vermeidung zu unterstützen, etwa wenn der Wettbewerb zum Abbau von Produktionskapazitäten drängt, dies aber betrieblich aus amortisations- und absatzpolitischen Gründen und staatlich aus sozial- und versorgungspolitischen Erwägungen heraus möglichst vermieden werden soll wie z.B. in der deutschen Kohle-, Stahl- und Werftwirtschaft. Schließlich kann auch angestrebt sein, **marktergänzend** oder **marktstörend** betriebliche Anpassungsbemühungen an die Marktentwicklung zu fördern bzw. zu behindern. Als Beispiel für marktergänzende Steuerungsbemühungen mag die Förderung des Einsatzes von Mikroelektronik im Maschinenbau dienen, als Beispiel für marktstörende Interventionen die Bemühungen um das Zurückdrängen von Einwegverpackungen.

Übersicht 1: Markttendenz, Adressatenorientierung und Steuerungscharakter

Steuerungsinteresse und Steuerungscharakter		Markttendenz	
		+	-
Adressatenorientierung	+	1a) (+) - Markt-ergänzung 1b) (-) - Markt-störung	2a) (-) - Markt-stützung 2b) (+) - Markt-hemmung
	-	3a) (+) - Markt-stützung 3b) (-) - Markt-hemmung	4a) (-) - Markt-ergänzung 4b) (+) - Markt-störung

In Übersicht 1 sind die unterschiedlichen Konstellationen und der jeweilige Charakter der staatlichen Intervention in den Marktprozeß aufgeführt. Je nach Konstellation ist mit unterschiedlichen Durchsetzungsschwierigkeiten zu rechnen: In den Fällen 1a/4a befinden sich Markttendenz (also der Wettbewerbsdruck auf das Adressatenverhalten), Adressatenorientierung (hier also die betriebliche Handlungsabsicht) und öffentliches Steuerungsinteresse miteinander in Einklang; die Intervention dürfte allenfalls bei negativ betroffenen Parteien, die nicht Steuerungsadressat sind, auf Ablehnung oder Widerstand stoßen. In den Fällen 2a/3a befinden sich Marktkräfte und staatliche Instanz in Übereinstimmung; hier könnten wettbewerbspolitische Maßnahmen einen stärkeren Anpassungsdruck auf die betrieblichen Adressaten entfalten helfen, der jedoch gegebenenfalls durch anpassungsbefähigende Maßnahmen zu ergänzen wäre (s.u.). Die Konstellationen 2b/3b zeigen demgegenüber betriebliche Adressaten und staatliche Instanz in Interessenkoalition gegenüber den Markttendenzen; hier wäre bei Marktregelung mit hoher betrieblicher Befolgung zu rechnen, allerdings wiederum auch mit Wider-

ständen der Nichtbegünstigten/Benachteiligten. Diese Konstellation birgt zudem die Gefahr, daß staatlicher Einfluß von den Begünstigten für ihre partikularistischen Produzenteninteressen instrumentalisiert wird.⁴⁶ In den Konstellationen 1b/4b schließlich ist mit den größten Durchsetzungsproblemen zu rechnen; die betrieblichen Adressaten werden bemüht sein, sich der Intervention zu entziehen bzw. sie zu unterlaufen. Marktkräfte können hier nicht durch Wettbewerbspolitik für Steuerungszwecke mobilisiert werden, sondern stützen im Gegenteil betriebliche Ausweichstrategien.

Diese Unterscheidung öffnet den Blick für eine weitere wichtige Differenzierung: Jeder Eingriff in den Marktprozeß und/oder in die betriebliche Entscheidungsfindung ist **Steuerung**; nicht jeder Steuerungseingriff ist jedoch als **Lenkung** i.S. einer qualitativen Beeinflussung des Adressatenverhaltens zu bezeichnen, teilweise ist damit "lediglich" die Absicht einer (positiven oder negativen) **Beschleunigung** verbunden, d.h. der Versuch, die **Anpassungsgeschwindigkeit** oder allgemeiner: die Geschwindigkeit einer Verhaltensänderung zu beeinflussen. Lenkung zielt demgegenüber auf eine Veränderung der bereits eingeschlagenen oder beabsichtigten **Anpassungsrichtung** oder auf die Initiierung neuer Verhaltensmuster. An die Umsetzung derart verschiedener Steuerungsabsichten sind offenkundig unterschiedliche Anforderungen gestellt, sie ist dementsprechend auch mit verschiedenartigen Schwierigkeiten behaftet.

Da sich Markttendenzen nun erst aus dem Zusammenwirken der beteiligten Wirtschaftssubjekte ergeben, der Markt also nicht selbst Steuerungsadressat sein kann, sind der marktwirtschaftliche Prozeß und seine Ergebnisse nur über ein Einwirken auf das Verhalten der Wirtschaftssubjekte zu beeinflussen.⁴⁷ Im folgenden wendet sich die Betrachtung deshalb gänzlich dem Verhältnis von Steuerungsanliegen und betrieblichem Adressatenverhalten und -interesse und der daraus resultierenden Steuerungserfordernis zu.

⁴⁶ Eine Gefahr, die auch in den Fällen 1a/4a besteht.

⁴⁷ H.-J. Ewers, Ziele und Instrumente..., a.a.O., S. 13 f.

Verhaltenssteuerung wird üblicherweise in direkte und indirekte Steuerung unterschieden. Zur direkten Steuerung werden Verbote, der umfassende Erlaubnisvorbehalt sowie als stärkste Form der Reglementierung das unmittelbare Verhaltensgebot gezählt. Als spezifisches Kennzeichen dieser Art von Steuerung wird die Aufhebung individueller Entscheidungsfreiheit angesehen, so daß sie in einer marktwirtschaftlichen Ordnung allenfalls in Ausnahmesituationen und Katastrophenfällen für zulässig angesehen wird und dann auch als partielle oder befristete Aussetzung des marktwirtschaftlichen Prinzips gilt. Indirekte Steuerung verändert demgegenüber zunächst nur die Rahmenbedingungen einzelwirtschaftlicher Entscheidungsfindung und/oder versucht, auf das Zielsystem der Steuerungsadressaten Einfluß zu nehmen. Da allerdings auch die direkte Steuerung letztlich primär über die Sanktionen wirkt, mit denen die Ge- und Verbote bewehrt sind,⁴⁸ also ebenfalls über die Manipulation der Rahmendaten, ist die vermeintlich so klare Grenze zwischen direkter Steuerung mit Zwangscharakter und indirekter Steuerung mit fakultativer Verhaltensanpassung in der Praxis durchaus nicht immer so deutlich auszumachen und entsprechend konfliktträchtig.⁴⁹ Zweckmäßiger erscheint daher eine Unterscheidung danach, ob die Steuerung an der Verhaltensautonomie, den Verhaltensfähigkeiten oder den Verhaltensinteressen der Adressaten ansetzt.

Verhaltensautonomie erfordert ein gewisses Repertoire an Verhaltensfähigkeiten, ein derartiges Repertoire garantiert aber noch keine Verhaltensautonomie: Wenn die Ergebnisse der verschiedenen Verhaltensoptionen durch die Steuerungsinstanz unter Berücksichtigung der Verhaltensinteressen des Steuerungsadressaten eindeutig im Sinne des Steuerungsanliegens beeinflußt werden könnten, so wäre auch die Verhaltenswahl des Adressaten eindeutig durch die Steuerungsinstanz bestimmt. Dies wäre bei wirksam kontrollierten und entsprechend durchgreifend sanktionierten Ge- oder Verboten nicht anders der Fall als bei der Be-

⁴⁸ s. G.I. Balch, *The Stick, the Carrot, and Other Strategies*, in: J. Brigham, D.W. Brown (Hrsg.), *Policy Implementation. Penalties or Incentives?*, Beverly Hills, London 1980, S. 56 ff.

⁴⁹ s. M. Neiman, *The Virtues of Heavy-Handedness in Government*, in: J. Brigham, D.W. Brown (Hrsg.), a.a.O., S. 19 ff.

legung bestimmter Handlungsoptionen mit prohibitiven Abgabeverpflichtungen bzw. ihrer "Vergoldung" durch exzeptionelle Anreize. Diese Form der Verhaltenslenkung entspricht dem modelltheoretischen Funktionsbild der marktwirtschaftlichen Koordination durch Wettbewerb. Verhaltensautonomie ist deshalb erst gegeben, wenn der Steuerungsadressat auch Freiräume hinsichtlich der Handlungskonsequenzen besitzt, wenn er also nicht existentiell an bestimmte Zielerreichungsgrade - also z.B. bestimmte Gewinnmargen - gebunden ist und/oder seine Handlungsziele ändern kann.

Wirtschaftsbetriebe, die im Wettbewerb stehen, können nun - zumindest langfristig - ihr Gewinnziel nicht aufgeben; soweit sie bindende Zinsverpflichtungen zu erfüllen haben, werden sie auch eine mehr oder minder hohe Mindestrendite erwirtschaften müssen. Abgabeverpflichtungen oder negative Sanktionen werden also ab einer bestimmten Größenordnung (je nach betrieblicher Situation) eine wirksame Begrenzung der betrieblichen Verhaltensautonomie darstellen. In dem Maße jedoch, wie Betriebe ihre Entscheidungen nicht auf Gewinnmaximierung ausrichten (müssen), sind sie gegenüber positiven Anreizen in beliebiger Höhe relativ autonom. Der entscheidende Unterschied, der bei der (vergleichenden) Wirkungsabschätzung von incentives und disincentives oftmals vernachlässigt wird, liegt darin, daß disincentives, die an eine adressatenseitig präferierte Verhaltensoption geknüpft werden, bei Nichtbeachtung zu einer unmittelbaren **absoluten Schlechterstellung** des Adressaten gegenüber seiner Ausgangsposition und damit zu einem **Anpassungsdruck** führen. Nichtbeachtete incentives bedeuten demgegenüber zunächst nur eine **relative Schlechterstellung** gegenüber einer erreichbaren besseren Position. Incentives haben deshalb zunächst lediglich den Charakter einer **Verhaltenschance**, die - nicht genutzt - allenfalls über den Wettbewerbsprozeß in eine (existenzbedrohende) Belastung umschlagen kann, nämlich dann wenn Konkurrenten auf die incentives reagieren und ihnen daraus die kalkulierten Vorteile erwachsen.

Festzuhalten ist also, daß die betriebliche Verhaltensautonomie auch durch direkte Verhaltensvorgaben nicht unmittelbar begrenzt wird, sondern erst durch die an eine Nichtbeachtung geknüpften Folgen, und daß

negative Sanktionsdrohungen oder disincentives die Adressaten eher zu Anpassungsreaktionen "nötigen" als incentives oder andere Unterstützungsangebote. Dabei wird je nach betrieblicher Situation der Anpassungsstimulus, der von derartigen Änderungen der Rahmendaten ausgeht, unterschiedlich ausfallen.⁵⁰ Ob Steuerungsadressaten auf eine Veränderung in den Rahmendaten ihrer Entscheidungsfindung reagieren, hängt also im starken Maße von ihrer Verhaltensautonomie ab;⁵¹ wie sie darauf reagieren, wird dagegen vornehmlich von ihren Verhaltensfähigkeiten und davon bestimmt, wie Steuerungsanliegen und Adressateninteresse zueinander stehen.

Die betrieblichen **Verhaltensfähigkeiten** werden bestimmt durch die äußeren Verhaltensumstände, also die (sanktionierten) gesetzlichen, vertraglichen und sozialen Bindungen des Zulässigen und die ökonomischen und technischen Begrenzungen des allgemein Möglichen, sowie durch die internen finanziellen, personellen, technischen und organisatorischen Potentiale und Restriktionen.⁵² Die Analyse des betrieblichen Entscheidungsverhaltens hat nun deutlich gemacht, daß nicht alle betrieblich erreichbaren bzw. aktivierbaren Möglichkeiten und Fähigkeiten Beachtung finden, sondern vornehmlich nur solche, die der bisherigen Verhaltensroutine entsprechen oder ihr zumindest doch nahekommen. Der Suchprozeß nach neuen/besseren Verhaltensweisen schöpft den **objektiven Möglichkeitenraum** also nicht unbedingt voll aus; als Wirkungsdeterminante des Steuerungseingriffs ist daher der (engere) **subjektive Möglichkeitenraum** anzusehen.

Steuerung, die auf eine qualitative oder quantitative Verhaltensänderung abzielt, muß also nicht unbedingt den objektiven Möglichkeitenraum

⁵⁰ vgl. R.M. Cyert, J.G. March, a.a.O., S. 36 ff., die in diesem Zusammenhang auf die "Pufferfunktion" von "organizational slack", d.h. von nicht ausgeschöpften betrieblichen Einsparungspotentialen, zur Abfederung von (umweltbedingten) Anpassungszwängen hinweisen.

⁵¹ vgl. dazu die Definition von Macht als Autonomie bei K.W. Deutsch, wonach Macht die Fähigkeit ist, nicht lernen zu müssen; derselbe, The Nerves of Government, 2. Aufl. New York 1966, S. 111.

⁵² vgl. H.-J. Ewers, Ziele und Instrumente..., a.a.O., S. 14 f.

ausweiten. Es kann auch ausreichen, bislang nicht beachteten Optionen zur Aufmerksamkeit zu verhelfen.⁵³ Wo aber zusätzliche Möglichkeiten geschaffen werden müssen, sind sie zusätzlich auch der Beachtung durch die Adressaten nahezubringen. Steuerung kann jedenfalls nur begrenzt auf die eigeninitiative betriebliche Suche nach neuen Verhaltensoptionen setzen.⁵⁴

Akzeptanzkriterium für neue Optionen ist schließlich, wie die daraus resultierenden Konsequenzen zum betrieblichen **Verhaltensinteresse** stehen. Eingebunden in den Wettbewerb wird das betriebliche Zielsystem vom Gewinnstreben dominiert. Daneben bestehen allerdings noch andere Ziele und auf den nachgelagerten betrieblichen Ebenen werden aus dem übergeordneten Gewinnziel höchst unterschiedliche Unterziele als entscheidungsleitende Kriterien abgeleitet: Der Vertrieb betont z.B. eher die Zuverlässigkeit des Produkts und die Pünktlichkeit der Lieferung, während die Finanzabteilung besonders auf die Liquiditätserfordernisse und Finanzierungskosten achtet, die Produktionsabteilung sich auf die organisatorischen und technischen Probleme der Fertigung konzentriert und die Personalabteilung stärker die sozialen Dimensionen der innerbetrieblichen Arbeitsbeziehungen in den Vordergrund rückt.

Die Schnittstellen der Verantwortungsbereiche⁵⁵ markieren somit unterschiedliche Felder, innerhalb derer Änderungen der Rahmenbedingungen des Betriebes als Ganzes bzw. die Auswirkungen einer bestimmten Handlungsoption von unterschiedlicher Relevanz sind. Damit wird für die betriebliche Reaktion auf Steuerungsversuche der öffentlichen Hand wichtig, auf welchen betrieblichen Ansprechpartner der Verhaltensstimulus der Intervention gezielt ist, oder allgemeiner: welcher Funktionsträger

⁵³ vgl. J.G. March, H.A. Simon, a.a.O., S. 188: "...organizational decisions depend at least as heavily on attention cues as on utility functions."

⁵⁴ R.M. Cyert, J.G. March, a.a.O., S. 294: "To be effective in modifying actual behavior, changes in the available alternatives must be accompanied by some stimulus to the firms to seek new alternatives or new information about old ones."

⁵⁵ In Kleinbetrieben tritt das, was hier als potentieller Abteilungskonflikt angeschnitten wird, als intrapersoneller Konflikt auf.

die Normgebung, die Abgabeverpflichtung, den monetären Anreiz etc. aufgreift und in das innerbetriebliche Informations- und Entscheidungssystem einbringt, an welche persönlichen Interessen und an welche Zielsetzungen als Funktionsträger diese Impulse bei ihm anknüpfen, ob sie für diese förderlich oder hinderlich sind, und schließlich ob und mit welchen Widerständen anderer betrieblicher Stellen er zu rechnen hat und über welches Durchsetzungsvermögen er gegebenenfalls verfügt.⁵⁶ Angesichts des differenzierten Musters, in das das übergeordnete Gewinnziel spätestens auf der administrativen und operativen Betriebsebene aufgespalten ist, kann sich die Wirksamkeitsabschätzung eines Steuerungseingriffs deshalb bei der Interesseneinschätzung nur in einem ersten Schritt mit der Frage begnügen, ob die erwünschte Verhaltensänderung – unter Berücksichtigung möglicher incentives/disincentives – für den Betrieb als Ganzes von Vorteil oder von Nachteil ist. Zu berücksichtigen ist vielmehr auch, wie sich das gewünschte Verhalten und die angebotenen Anreize oder angedrohten Sanktionen zu den inhaltlich definierten Subzielen und zu den eingespielten Verhaltensroutinen auf den verschiedenen betrieblichen Ebenen verhalten.

Die durch die jeweilige Konfiguration von Autonomie, Fähigkeiten und Interessen auf der Adressatenseite und dem Steuerungsanliegen auf der anderen Seite bedingte Heterogenität der Steuerungssituationen führt zwangsläufig dazu, daß das Steuerungsziel bei Verwendung pauschal ansetzender Instrumente allenfalls unter Inkaufnahme unerwünschter Struktureffekte erreicht werden kann. Die in hohem Maße – auch bei Ge- und Verbotsregelungen – stattfindende Selbstselektion der der Verhaltensaufforderung folgenden Adressaten ist dabei durch Variation der Stärke der daran geknüpften incentives/disincentives kaum oder nur unter Hinnehmung anderer Nebeneffekte zu beeinflussen: Ein erhöhter Verhaltensanreiz erweitert zwar potentiell den Kreis reagierender Adressaten; gleichzeitig wird aber die Verhaltensanpassung derjenigen, die bereits bei geringerer Förderung reagiert hätten, stärker gefördert als notwen-

⁵⁶ D.h. die Reaktion ist auch abhängig davon, welche internen Strukturen der Betrieb in Hinblick auf die Wahrnehmung und Verarbeitung derartiger Impulse herausgebildet hat, vgl. R. Strand, A Systems Paradigm of Organizational Adaptations to the Social Environment, in: Academy of Management Review Vol. 8 1/1983, S. 90 ff.

dig. Es entsteht gleichsam eine (größere) "Adressatenrente"; die Steuerungseffizienz kann also trotz vermehrter Akzeptanz sinken.⁵⁷ Wird demgegenüber die Verhaltensaufforderung mit einer stärkeren Sanktionsdrohung für den Fall der Nichtbefolgung verbunden, so kann dies zwar ebenfalls neue Adressaten zur Verhaltensanpassung bewegen; möglich ist aber, daß diese Anpassung lediglich in einem Ausweichverhalten besteht, das nicht der Steuerungss intention entspricht.⁵⁸ Zu befürchten ist schließlich, daß Betriebe, denen eine wie auch immer geartete Anpassung nicht möglich oder bekannt ist, dadurch in ihrer Existenz bedroht werden.⁵⁹ Um den strukturellen Effekten der ungleichen Reaktionsmöglichkeiten angemessen Rechnung zu tragen ist deshalb eine adäquate Mischung unterschiedlicher Steuerungsinstrumente erforderlich, die an den jeweiligen Verhaltensengpässen ansetzt.⁶⁰

1.2.2 Instrumente staatlicher Intervention

Als grundlegende Ansatzpunkte staatlicher Steuerung (**Verhaltensaufforderung**) sind das Verhaltensinteresse, die Verhaltensautonomie und die Verhaltensfähigkeit der Adressaten herausgestellt worden. Diese drei Dimensionen können auch zur Systematisierung der instrumentellen Formen staatlicher Steuerung herangezogen werden: Dort, wo die betriebliche Interessen der gewünschten Verhaltensanpassung entgegenstehen, können

⁵⁷ vgl. F.W. Scharpf, Interessenlage der Adressaten und Spielräume der Implementation bei Anreizprogrammen, in: R. Mayntz (Hrsg.), Implementation II, a.a.O., S. 104 f.

⁵⁸ Es geht hier also wohlgemerkt nicht um beabsichtigte Substitutionseffekte durch Eingriff in die relativen Preise.

⁵⁹ vgl. hierzu G. Teubner, a.a.O., S. 320, der für Steuerung durch (sanktioniertes) Recht formuliert: "Man sollte über der offensichtlichen Machtfrage nicht das tiefer liegende strukturelle Problem übersehen, das darin besteht, daß Regulierungsbereiche mit Indifferenz reagieren, wenn...die Relevanzkriterien des gesellschaftlichen Selbststeuerungsmechanismus verfehlt (werden). Und wenn man hierauf mit einer Verstärkung der Machtressourcen reagiert, kann man zwar die Indifferenz brechen, erreicht damit aber nicht die gesuchte strukturelle Kopplung, sondern handelt sich womöglich nur die partielle Desintegration der Selbstproduktion ein."

⁶⁰ vgl. H.-J. Ewers, Ziele und Instrumente..., a.a.O., S. 15.

Maßnahmen hilfreich sein, die auf die Änderung des betrieblichen Ziel-systems hinwirken oder die Ergebnisse der gewünschten Verhaltensänderung für den Adressaten lohnend machen (**Verhaltensanreiz**). Dazu zählen informations- und/oder wertvermittelnde persuasive Maßnahmen sowie finanzielle und/oder nichtmonetäre Gratifikationen. Da die Reaktionen der Steuerungsadressaten auf Appelle und Anreize, wie ausgeführt, in hohem Maße fakultativ ist, kann es erforderlich sein, ihre Verhaltensautonomie zu begrenzen (**Verhaltensdruck**). Dazu dienen mit negativen Sanktionen für den Fall der Nichtbeachtung verbundene Verhaltensge- oder -verbote sowie Verfahrensregeln, die der Steuerungsinstanz oder Dritten den Zugang zum betrieblichen Entscheidungsprozeß öffnen. Hierzu zählt auch die Verteuerung nicht gewünschter (bislang von den Adressaten gewählter) Verhaltensoptionen durch Steuern oder Abgaben, die analog als Sanktion mit impliziten Verbotscharakter zu begreifen sind.⁶¹ Selbst wo Bereitschaft und Interesse zur angestrebten Verhaltensänderung bestehen, können aber Informations- und Ressourcendefizite den Adressaten an einer Befolgung hindern. Hier können kostenkompensierende Finanzhilfen sowie Realtransfers in Form von Sach- und Dienstleistungsangeboten helfen (**Verhaltenshilfe**).

Die hier so klare Zuordnung der verschiedenen Instrumententypen lässt sich bei den empirisch vorfindbaren Formen allerdings nicht so leicht nachvollziehen, da sie in der Praxis kaum einem Funktionsprinzip allein folgen und oftmals miteinander verknüpft werden. Dies gilt insbesondere für anreizschaffende Zuwendungen und befähigende Finanzhilfe- oder Realtransferangebote. Gegenüber anderen Systematisierungen hat die hier

⁶¹ Abgaben/Steuern verteuren die unerwünschte Verhaltensoption ebenso wie dies sanktionierte Verbote tun; sanktionierte Gebote verteuren dagegen alle Verhaltensalternativen bis auf die gebotene Option. Die den Möglichkeitenraum begrenzende und damit autonomiebeschränkende Wirkung von Geboten ist somit größer als die von Verboten und Abgaben/Steuern. Auf die ansonsten prinzipielle Gleichartigkeit der Funktionsweise von Verboten, Abgaben/Steuern und Geboten verweist auch C. Offe, der jedoch, da er der Autonomiedimension der Anpassungsentscheidung keine Beachtung schenkt, auch die Wirkungsweise von positiven Verhaltensanreizen als "genau symmetrisch" ansieht und damit den wesentlichen Unterschied zwischen Anpassungsdruck und Verhaltenschance vernachlässigt; s. derselbe, Berufsbildungsreform, Frankfurt a.M. 1975, S. 85 ff.

gewählte Unterteilung und Zuordnung jedoch den Vorteil, daß damit die benannten, hinter der vordergründigen Symmetrie von Steuerungsinstrumenten (positive Anreize/negative Sanktionen) liegenden Unterschiede ebenso deutlich werden wie die bezeichneten, sich hinter den vermeintlich verschiedenartigen Durchgriffsprinzipien (direkte/indirekte Verhaltenslenkung) verborgenden Gemeinsamkeiten: Eingriffe in die relativen Preise von Verhaltensoptionen einheitlich als Anreize zu klassifizieren,⁶² ist nämlich nicht nur eine semantische Vereinfachung, sondern impliziert eine dem nutzen-/gewinnmaximierenden ökonomischen Kalkül unmittelbar folgende Verhaltensbereitschaft der Adressaten und vernachlässigt den Unterschied zwischen Verhaltenschance und Verhaltensdruck, was wiederum nur dann gerechtfertigt wäre, wenn ein funktionierender Wettbewerb zur unmittelbaren Wahrnehmung von Chancen zwingen würde. Auch dann bliebe jedoch noch der mögliche Unterschied zwischen Verhaltensinteresse und Verhaltensfähigkeit, der nur vernachlässigt werden kann, wenn die Frage der Anpassungsfähigkeit auf den Finanzierungsaspekt reduzierbar wäre. Die gängige aber irrite Einordnung von expliziten Ge- und Verboten als direkte oder unmittelbare Verhaltenssteuerung⁶³ impliziert demgegenüber eine automatische Rechtsbefolgung, von der bei entgegenstehenden Eigeninteressen der Adressaten und/oder unzureichenden Anpassungsfähigkeiten ebenfalls nicht grundsätzlich ausgegangen werden kann.

Auswahl und Dimensionierung des Instrumenteneinsatzes sollten dem jeweiligen Steuerungsbedarf entsprechen. Die zum Einsatz kommenden Instrumente müssen dabei nicht nur effektiv sein, d.h. prinzipiell zur angestrebten Verhaltensanpassung der Adressaten führen können; sie sollten auch effizient, d.h. wirtschaftlich sein und somit folgenden instrumentellen Anforderungen genügen:

⁶² so z.B. B.S. Frey, a.a.O., S. 330 ff.

⁶³ so z.B. die in der Theorie der Wirtschaftspolitik weit verbreitete, auf H. Giersch zurückgehende Unterteilung in Datenänderung, freiwillige Abkommen und direkte Normierung. derselbe, Allgemeine Wirtschaftspolitik, Wiesbaden 1961, S. 313 ff.

- 1) **Akzeptanz** - sämtliche Steuerungsinstrumente belassen den Adressaten einen mehr oder minder großen Spielraum, auf die Verhaltensaufforderung zu reagieren; die Intervention sollte aber weder unterlaufen noch ignoriert werden können.
- 2) **Treffsicherheit** - Steuerung ist zielgerichtet; sie sollte deshalb keine Fälle erfassen, die nicht interventionsbedürftig sind, und gleichzeitig keine Fälle ausschließen, in denen Interventionsbedarf besteht.
- 3) **Angemessenheit** - Steuerung soll adäquat erfolgen; Anpassungsanreize haben daher das Verhaltensinteresse der Adressaten in Anrechnung zu stellen (zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten und der Verdrängung von Eigenengagement), Anpassungsdruck und Anpassungshilfen sollten die Verhaltensmöglichkeiten der Adressaten berücksichtigen. Dies schließt ein, daß Steuerung in ihrem Mitteleinsatz auch differenzierbar und reversibel sein sollte.
- 4) **Informationsgehalt** - Steuerung setzt wechselseitige Information voraus; Adressaten müssen genau wissen, was von ihnen erwartet wird und mit welchen Rahmenbedingungen sie zu rechnen haben, wenn sie der Verhaltensaufforderung Folge leisten; die Steuerungsinstitution wiederum muß erfahren, wie ihre Maßnahmen wirken, um sie gegebenenfalls auch modifizieren zu können.
- 5) **Kontrollerfordernis** - Steuerung, die sich nicht auf Unterstützung beschränkt, muß mit Widerständen/Ausweichreaktionen rechnen, fördernde Steuerung mit zweckentfremdeter oder sogar mißbräuchlicher Inanspruchnahme; je mehr diese Möglichkeiten durch die Steuerungsart selbst begrenzt werden, um so geringer sind die Anforderungen an das (begrenzte) Kontroll- und Sanktionspotential der Steuerungsinstitution.
- 6) **Implementationsökonomie** - Steuerung ist mit Kosten verbunden; abgesehen von den empirisch nur schwer bestimmmbaren volkswirtschaftlichen Kosten, die auch davon abhängen, wie die Anforderungen (2) und

(3) erfüllt werden, sollte sich Steuerung derjenigen Instrumente bedienen, die bei gleicher Wirksamkeit die geringeren unmittelbaren Implementationskosten verursachen.

Mit Hilfe dieses Katalogs instrumenteller Anforderungen und der vorgestellten Unterscheidung funktionaler Ansatzpunkte kann nun die Wirkungslogik und das Wirkungspotential der aufgeführten verschiedenen Instrumente näher umrissen werden.

1.2.2.1 Verhaltensanreiz

Zu den Verhaltens- oder Anpassungsanreizen sind die persuasiven Maßnahmen sowie unterschiedliche Gratifikationsformen gezählt worden. **Persuasive Programme** bedienen sich des moralischen Appells oder der Information über Wirkungszusammenhänge individuellen Handelns, die für den Einzelnen/die einzelne Organisation nicht offenkundig sind.⁶⁴ Morale Appelle richten sich an (unterstellte) Grundüberzeugungen und (übergeordnete) Werthaltungen der Adressaten - wie z.B. Sparsamkeit als Tugend und christliche Nächstenliebe - und verbinden diese mit konkreten Verhaltensanliegen. Beispiele dafür sind Maßhalteappelle zur Drosselung inflationärer oder umweltschädlicher Konsumnachfrage sowie die Aufrufe an Arbeitgeber zur zusätzlichen Bereitstellung von Ausbildungsplätzen oder zur vermehrten Einstellung von arbeitslosen Schwerbehinderten. Informationsmaßnahmen innerhalb derartiger Programme zielen demgegenüber darauf ab, auch gemessen an den gegebenen Adressateninteressen positive oder negative, nicht ausreichend bedachte Folgewirkungen von vernachlässigten oder bevorzugten Verhaltensoptionen zu verdeutlichen.⁶⁵ Als Beispiel mögen die Werbung um mehr Ausbildungsplätze für

⁶⁴ vgl. J. Dahme, D. Grunow, Die Implementation persuasiver Programme, in: R. Mayntz (Hrsg.), Implementation II, a.a.O., S. 125. Dabei kann es sich auch um Verhaltenskonsequenzen handeln, die bei der individuellen Entscheidungsfindung durch die spezifische Verhaltensausrichtung durch den Marktpreismechanismus bewußt oder unbewußt ausgeblendet werden.

⁶⁵ Diese Eingrenzung auf Informationen zur Übereinstimmung von Handlungsfolgen und Eigeninteressen der Adressaten ist eine notwendige Präzisierung der Definition persuasiver Informationsprogramme durch (Fortsetzung Fußnote)

Jugendliche mit dem Argument der Sicherstellung des künftigen betrieblichen Qualifikationsbedarfs und die Aufklärung über Energieverluste durch unzureichende Wärmedämmung genügen. Im Unterschied zu problemlösender Beratung geht es persuasiver Informationsarbeit also lediglich darum, Aufmerksamkeit für bestimmte Probleme zu wecken und die Adressaten dazu zu bewegen, sich dieser Probleme anzunehmen.⁶⁶

Abgesehen von erzieherischen Maßnahmen, die auf eine (langfristige) Veränderung des Zielsystems der Adressaten gerichtet sind, knüpft also auch persuasive Steuerung am gegebenen Zielsystem der Adressaten an und versucht primär durch Hervorhebung oder durch Verdeutlichung von Zusammenhängen, bestimmte Verhaltensoptionen zu stärken bzw. zu schwächen und den Verhaltenspräferenzen der Adressaten eine andere Richtung zu geben. Persuasive Programme setzen also ein hohes entsprechend nutzbares Eigeninteresse der Adressaten voraus;⁶⁷ ob und wie diese auf entsprechend vorgebrachte Verhaltensaufforderungen reagieren, bleibt gänzlich ihnen überlassen. Als unspezifisch gezielte Aufklärungskampagnen sind persuasive Programme einer Beurteilung anhand der Kriterien Treffsicherheit, Angemessenheit und Kontrollerfordernis, so wie sie hier formuliert worden sind, nur bedingt zugänglich. Zu vermuten ist, daß der Kreis positiv reagierender Adressaten kaum über denjenigen der ohnehin bereits entsprechend aktiven oder zumindest dafür aufgeschlossenen hinausgeht.⁶⁸ Damit die Steuerungsinstanz zumindest mehr über die Gründe der Nichtbeteiligung der übrigen erfährt und ihre Bemühungen

(Fortsetzung Fußnote von vorangegangener Seite)

J. Dahme, D. Grunow, die hier funktional offener formulieren, daß derartige Programme "durch Informationsbereitstellung und -transfer von der Richtigkeit und Adäquanz bestimmter Sachverhalte/Verhaltensweisen überzeugen wollen", dieselben, a.a.O., S. 118 f.

⁶⁶ vgl. J.G March, H.A. Simon, a.a.O., S. 129, die ganz analog "persuasive" von "problem solving" Strategien der Konfliktaustragung unterscheiden.

⁶⁷ J. Dahme, D. Grunow, a.a.O., S. 133.

⁶⁸ vgl. dazu als Beispiel die Entstehungsgeschichte des Arbeitssicherheitsgesetzes, dessen Zielen über Appelle und freiwillige Übereinkünfte nicht näher zu kommen war, A. Windhoff-Héritier, Politikimplementierung, Königstein/Ts. 1980, S. 156 ff.

entsprechend modifizieren und ergänzen kann, wären also auch persuasive Programme stärker dezentral und im unmittelbaren Kontakt zu den einzelnen Adressaten durchzuführen. Soll dabei eine annähernd gleiche Breitenwirkung erzielt werden, so würde auch persuasive Steuerung mit deutlich höheren Implementationskosten verbunden sein.

Insgesamt ist aber auch dann von persuasiven Maßnahmen allenfalls ein unterstützender Einfluß auf bestehende Verhaltenspraktiken und (latente) Verhaltensabsichten zu erhoffen; ihre Wirksamkeit hinsichtlich lenkender oder bremsender Steuerungsziele ist dagegen eher skeptisch zu beurteilen: Selbst wo es gelingt, die Aufmerksamkeit eines Adressaten auf bislang vernachlässigte Handlungskonsequenzen oder Verhaltensziele zu lenken, ist noch nicht sichergestellt, daß dieser daraus die entsprechenden Konsequenzen zieht. So ist mit einer ausbleibenden Verhaltensänderung zu rechnen, wenn der Adressat dazu - sei es aus Mangel an Ressourcen oder aufgrund fehlenden Umsetzungswissens - nicht in der Lage ist, wenn er bei überwiegend externen Erträgen einer Verhaltensänderung die internen Kosten scheut bzw. aufgrund der Einbindung in den Wettbewerb scheuen muß,⁶⁹ oder wenn er sogar explizit auf die Teilhabe an den Resultaten entsprechender Verhaltensanpassungen Anderer baut (free rider-Verhalten).

Materielle wie nichtmaterielle **Gratifikationen** durch die öffentliche Hand können hier nun so interpretiert werden, als ob dadurch der gesellschaftliche (externe) Nutzen der angestrebten Verhaltensweise dem individuellen Adressaten (zumindest teilweise) honoriert würde. Derartige Gratifikationen unterscheiden sich dabei von üblichen Entgelten, indem sie nicht dem Äquivalenzprinzip des Marktmodells folgen - es wird keine "marktwirtschaftliche Gegenleistung" gefordert.⁷⁰ Die größte wirtschaftspolitische Bedeutung besitzen dabei öffentliche Finanzhilfen, deren Anreizwirkung jedoch, wie bereits erwähnt, nur schwer von

⁶⁹ s. B.S. Frey, a.a.O., S. 316. Dies gilt analog auch für den Verzicht auf eine mögliche Externalisierung von Kosten.

⁷⁰ vgl. K.-H. Hansmeyer, Transferzahlungen an Unternehmen (Subventionen), in: F. Neumark u.M.v. N. Andel, H. Haller (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Tübingen 3. Aufl. 1977, S. 963.

ihrer Befähigungswirkung zu isolieren ist. Ihre differenziertere Be- trachtung soll deshalb zunächst zurückgestellt werden. Als mehr oder minder reine Verhaltensanreize sind demgegenüber nicht-monetäre Belohnungen wie Ehrentitel und -symbole sowie ausgelobte Preisgelder und Prämien zu werten.

Ehrentitel und -symbole dürften für die wirtschaftlichen Entscheidungen (betrieblicher) Adressaten i.d.R. allenfalls von nachgeordneter Bedeutung sein, es sei denn, sie werden von anderen Marktteilnehmern honoriert: So ist z.B. der Titel eines offiziellen Ausrüsters der Olympia- mannschaft vielen Firmen als absatzförderndes Signum viel Geld wert; die besondere Kennzeichnung von Produkten als sogenannte "Blindenware" vermag demgegenüber den Absatz entsprechender Behindertenwerkstätten kaum nachhaltig zu fördern. Der Unterschied liegt darin begründet, daß Konsumenten im ersten Fall die "Auszeichnung" des Herstellers als Indikator für Produktqualität und/oder als Symbol zur Identifizierung mit Sportidolen nutzen (können) und damit auch einen gewissen Prestigewert einkaufen. Solange derartige Aspekte mit dem Kauf von Produkten aus Behindertenwerkstätten gemeinhin nicht verbunden werden, bleibt die motivierende Wirkung einer entsprechenden Kennzeichnung (die auf die besondere Produktionsweise bzw. den beteiligten Produzentenkreis hinweist) auf karitativ eingestellte Konsumenten beschränkt. Die Möglichkeit, soziale Auszeichnungen als wirksame Verhaltensanreize einzusetzen, dürfte insgesamt also recht beschränkt sein und setzt eine entsprechende Umorientierung bei breiten Schichten der Marktteilnehmer voraus.⁷¹ Für Prämien und Preiswettbewerbe ist eine ähnliche Wirkungsweise zu vermuten. Je mehr sie den Charakter einer einmaligen Gratifikation annehmen, deren Höhe mehr Symbolwert hat und/oder deren Erhalt für die potentiellen Empfänger nicht fest kalkulierbar ist - z.B. bei Vergabe durch eine Jury -, um so mehr dürfte ihr Stellenwert für die

⁷¹ Ein Beispiel dafür, wie entsprechende Aus- oder offener: Kennzeichnungen bei Vorliegen dieser Voraussetzung wirksam sein können, vielleicht sogar zu einer Verbreiterung des Einstellungswandels beitragen, ist die zunehmende Kennzeichnung von Produkten als umweltfreundlich, insbesondere durch den sogenannten "Blauen Engel" des Umweltbundesamtes.

Adressaten von der intrinsischen Wertschätzung oder vom Marktwert der darin zum Ausdruck kommenden Auszeichnung bestimmt sein.

Auch von Belohnungen der hier aufgeführten Art ist somit vornehmlich ein stabilisierender Effekt auf ohnehin bestehende Verhaltensweisen, vielleicht auch ein zusätzlicher Stimulus für die Umsetzung latenter Verhaltensabsichten zu erwarten. Sie dürften noch weniger als aufklärerische persuasive Maßnahmen geeignet sein, fehlendes Adressateninteresse an der angestrebten Verhaltensweise zu stimulieren, während sie in gleichem Maße ausreichende Verhaltensfähigkeiten voraussetzen. Der beispielgebende Effekt, der zur Nachahmung motivieren soll, transportiert jedenfalls keine Hilfestellung für entsprechende Bemühungen. Dies würde zumindest eine detaillierte Aufbereitung und Dokumentation erfordern, die Auskunft über Art und Umstände der Leistung der Ausgezeichneten gibt, d.h. daß das Belohnungs- und Belobigungsverfahren um ein problemloses Beratungsprogramm zu ergänzen und gezielt an potentielle Interessenten heranzutragen wäre. Da Belohnungen nachträglich und i.d.R. ohne Zweckbindung vergeben werden, stellt sich das Kontrollproblem nicht in dem Maße wie bei den Finanzhilfeprogrammen. Allerdings dürfte auch eine zu großzügige oder leichtfertige Vergabe von Auszeichnungen deren Anreizwert nachhaltig schmälern.

1.2.2.2 Verhaltensdruck

Den Steuerungsinstrumenten, die Anpassungsdruck auf das Adressatenverhalten entfalten sollen, sind sanktionsbewehrte Ge- und Verbote, Erlaubnisvorbehalte, Verfahrensregeln sowie Lenkungssteuern und -abgaben zugeordnet worden. **Ge- und Verbote** schreiben in allgemeiner Form bestimmte Verhaltensweisen vor oder schließen bestimmte Optionen aus. Voraussetzung für die Wirksamkeit von Ge- und Verboten ist zunächst, daß die Adressaten über ihre Existenz unterrichtet sind - eine Bedingung, die durchaus nicht automatisch erfüllt ist.⁷² Ausmaß und Komplexität der zwischenzeitlich erreichten Regelungsdichte und Regelungstiefe,

⁷² vgl. C. Ott, Die soziale Effektivität des Rechts bei der politischen Kontrolle der Wirtschaft, in: Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie Bd. 3, Düsseldorf 1972, S. 398 ff.

insbesondere aber die Dynamik ihres materiellen Gehalts führen dazu, daß die Steuerungsadressaten in vielen Bereichen den Informationsaufwand, der zur kontinuierlichen Verfolgung und Beachtung erforderlich ist, kaum noch selbst zu leisten in der Lage sind. Zwischen Steuerungsinstitution⁷³ und Adressat haben sich deshalb vielfältige "Transfereinrichtungen" geschoben, die die erforderlichen Informationen sammeln, speichern und bereitstellen. Dazu zählen u.a. spezialisierte Informationsmedien, Verbände, Gewerkschaften, gemeinnützige Beratungsstellen sowie kommerzielle Dienstleistungsbetriebe wie Rechtsanwaltsbüros und Steuerberatungspraxen.

Diese Transfereinrichtungen (ebenso wie entsprechende Betriebsabteilungen in größeren Unternehmen) sind nun allerdings nicht als neutrale Übermittlungseinrichtungen anzusehen, vielmehr bereiten sie ihre Informationen entsprechend der Interessen ihrer Klientel auf. Als Protagonisten des Steuerungsanliegens sind sie deshalb nur dann tätig, wenn ihre "Abnehmer" zu den Begünstigten der infragestehenden Verhaltensregeln zählen. Andernfalls umfaßt ihre Beratungsfunktion dagegen eher sogar die Erarbeitung von Umgehungsstrategien und die Suche nach Möglichkeiten, die Regelungen für die Zwecke der Adressaten zu instrumentalisieren.⁷⁴ Gleichzeitig besteht die Gefahr, daß normative Verhaltensvorgaben als Leitbild des Normalverhaltens interpretiert werden, so daß Handeln bis zur Verbotsgrenze als ebenso legitim angesehen wird wie ein Nachlassen der Handlungsbereitschaft über das Gebotene hinaus.⁷⁵ In dem Maße wie dadurch - trotz regelungskonformen Verhaltens der Adressaten - das Steuerungsziel unterlaufen wird, sieht sich die Steuerungs-

⁷³ Auf die Unterscheidung in Legislative, Exekutive und Judikative und ihre verschiedenen institutionellen Funktionsträger sowie auf die "Transferprobleme" zwischen diesen Steuerungsinstitutionen kann hier nicht näher eingegangen werden; s. dazu R. Mayntz, Implementation von regulativer Politik, in: dieselbe (Hrsg.), Implementation II, a.a.O., S. 56 ff.; sowie G. Schmid, Regulierung im Wohlfahrtsstaat, in: R. Voigt (Hrsg.), Recht als Instrument der Politik, Opladen 1986, S. 163 ff.

⁷⁴ vgl. C. Ott, a.a.O., S. 364 f., 403.

⁷⁵ K. Lange, Kriterien für die Wirksamkeit von Instrumenten und Programmen des Verwaltungshandelns, in: Die Öffentliche Verwaltung 34. Jg. 3/1981, S. 79.

institution i.d.R. genötigt, mit einer größeren Regelungsdichte und Regelungstiefe zu reagieren, womit jedoch im Zweifel nur eine neue Runde von Ausweichbemühungen der Nichtbegünstigten eingeleitet wird. Tendenziell wird durch diesen Prozeß sowohl die Funktionsfähigkeit des wirtschaftlichen Systems wie auch die des rechtlichen Steuerungssystems selbst untergraben.⁷⁶

Allgemeinverbindliche Verhaltens- und -verbote müssen darüber hinaus notwendigerweise standardisieren, d.h. von den Besonderheiten des konkreten Einzelfalles abstrahieren.⁷⁷ Wenn aber den besonderen Umständen der Verhaltenswahl - insbesondere den unterschiedlichen Verhaltensfähigkeiten der verschiedenen Adressaten - nicht hinreichend Rechnung getragen werden kann, so ist damit nicht nur die Angemessenheit der Steuerung, sondern auch ihre Wirksamkeit in Frage gestellt. Probleme entstehen dabei vor allem, wenn die Sachverhaltskonstellationen, in denen die Regulierung wirksam werden soll, sehr heterogen sind oder wenn aus Zweckmäßigkeitserwägungen auch bei gleichartigen Sachverhalten unterschiedliche Problemlösungen zugelassen werden sollen. Um den jeweiligen Gegebenheiten besser zu entsprechen, d.h. gegebenenfalls auch die Verhältnismäßigkeit der Sanktionierung zu beachten, müßte die konditionale Programmierung der Verhaltensvorgaben durch Einfügung von Ermessensspielräumen und Ausnahmeregeln flexibilisiert werden.

Auch damit wird jedoch die zieladäquate Akzeptanz der Verhaltensnorm potentiell geschwächt, und zwar dann, wenn die ausführende Steuerungsinstanz dabei in einen Aushandlungsprozeß mit widerstrebenden Adressaten gerät, denen aufgrund ihres Informationsvorsprungs bezüglich der konkreten Gegebenheiten oder ihrer anderweitig begründeten Durchsetzungspotenz die Definitionsmacht darüber zufällt, was als zumutbare Verhaltensänderung anzusehen ist.⁷⁸ Ausführende Instanzen befinden sich

⁷⁶ s. **K. Lange**, Normvollzug und Vernormung, in: E. Blankenburg, K. Lenk u.M.v. R. Rogowski (Hrsg.), Organisation und Recht, Opladen 1980, S. 268 ff., sowie **G. Teubner**, a.a.O., S. 294, 316.

⁷⁷ s. hierzu u. zum folgenden **K. Lange**, Kriterien..., a.a.O., S. 78.

⁷⁸ Dazu wie derartige Adressatenvorstellungen bereits in die Norm- (Fortsetzung Fußnote)

deshalb oftmals in dem Dilemma, für sachgerechte Entscheidungen einen größeren Entscheidungsspielraum zu benötigen, andererseits aber im Konflikt mit einzelnen Steuerungsadressaten Unterstützung und Entlastung durch eindeutige Vorgaben der übergeordneten Instanz zu wünschen.⁷⁹

Wo Ge- und Verbote zu "weich" formuliert und die Sanktionen zu niedrig festgelegt werden, verbleibt normative Steuerung also im Bereich des Symbolischen oder vermag allenfalls einen bereits bestehenden Konsens durch Erwartungsstabilisierung zu festigen und in seiner Verhaltensrelevanz zu stärken.⁸⁰ Dort, wo die Vorgaben verbindlich sind und die Sanktionen spürbar wären, ist die verhaltenslenkende Kraft abhängig vom Kontrollpotential der Steuerungsinstanz, womit nicht nur die skizzierte Informationsproblematik angesprochen ist, sondern auch die Fähigkeit, angedrohte Sanktionen gegebenenfalls tatsächlich wirksam werden zu lassen. Grundsätzlich ist davon auszugehen, daß diese Sanktionsfähigkeit, unbeschadet formeller Sanktionsrechte, dort kaum gegeben ist, wo die Steuerungsinstitution in anderen Bereichen auf die freiwillige Kooperation der Normadressaten angewiesen ist. Hier wird sich Normdurchsetzung daher eher als bargaining vollziehen. Wo schließlich objektives Unvermögen oder subjektives Unwissen auf der Adressatenseite dem Normvollzug entgegenstehen, verliert Sanktionierung dagegen sowohl ihre Legitimität wie ihre Zweckmäßigkeit. Auch die Durchsetzung von Verhaltens- und

(Fortsetzung Fußnote von vorangegangener Seite)

festlegung Eingang finden s. **P. Knoepfel, H. Weidner**, Normbildung und Implementation: Interessenberücksichtigungsmuster in Programmstrukturen von Luftreinhaltepolitiken, in: R. Mayntz (Hrsg.), Implementation ...S. 82 ff.; dazu wie Normen im Durchsetzungsprozeß durch Verhandlungsmacht der Adressaten ausgehöhlt werden s. **J. Hücke, A.A. Ullmann**, Konfliktregelung zwischen Industriebetrieb und Vollzugsbehörde bei der Durchsetzung regulativer Politik, in: R. Mayntz (Hrsg.), Implementation..., a.a.O., S. 103 ff.

79 Dies geht hin bis zur Form des "bestellten Befehls", der gegenüber dem betroffenen Adressaten von der Verantwortung für die Entscheidung befreit. s. R. Mayntz, Implementation von regulativer Politik, in: dieselbe (Hrsg.), Implementation II, a.a.O., S. 62.

80 Zur Bedeutung des Vertrauens in die Rechtförmigkeit von Verhalten, sowie der Erzeugung dieses Vertrauens durch Kodifizierung (auch) für den Bereich wirtschaftlichen Handelns s. mit weiteren Quellenangaben C. Ott, a.a.O., S. 360 f., passim

-verboten ist deshalb, je nach den zugrundeliegenden Ursachen der Adressatenverweigerung, auf die Unterstützung durch persuasive Überzeugungsstrategien und befähigende Hilfsangebote angewiesen.⁸¹

Als Alternative zu konkreten, allgemeinverbindlichen Ge- und Verbotsregelungen können **Erlaubnisvorbehalte** angesehen werden. Da sie eine Einzelfallprüfung vorsehen, ist hier die Gefahr einer unzulässigen oder unzweckmäßigen Pauschalisierung der Verhaltensvorgabe geringer. Auch wird die ausführende Steuerungsinstanz - wenn auch nur begrenzt - von einigen Informations- und Kontrollerfordernissen befreit: Während sie bei unmittelbaren Ge- und Verboten auf Anzeigen durch Dritte angewiesen ist oder von sich aus prüfen muß, ob ein von der Regulierung betroffener Sachverhalt vorliegt und ob die Verhaltenswahl den Vorgaben entspricht, ist sie beim Erlaubnisvorbehalt durch die Steuerungsadressaten von einer entsprechenden Verhaltensabsicht zu informieren. Dies reduziert zum einen die Abhängigkeit der Normdurchsetzung von der Klagebereitschaft und Klagefähigkeit durch Normabweichung negativ betroffener Dritter, die insbesondere in weiten Bereichen des Arbeits- und Umweltrechts als begrenzt angesehen werden müssen.⁸² Zum anderen eröffnet sich dadurch der Steuerungsinstanz die Möglichkeit, mit einzelfalladäquaten Anordnungen oder Unterstützungsleistungen etc. präventiv, d.h. bevor vollendete Tatsachen geschaffen worden sind, zu intervenieren.⁸³ Dies setzt allerdings voraus, daß sich die Adressaten an die Genehmigungspflicht halten und daß ihre Sachverhaltsdarstellung zuverlässig ist. Auch Erlaubnisvorbehalte bedürfen daher der Absicherung durch ein adäquates Sanktionspotential.

⁸¹ vgl. R.A. Kagan, J.T. Scholz, The "Criminology of the Corporation" and Regulatory Enforcement Strategies, in: E. Blankenburg, K. Lenk u.M.v. R. Rogowski (Hrsg.), a.a.O., S. 352 ff.

⁸² vgl. E. Stein, Die Wirtschaftsaufsicht, Tübingen 1967, S. 135: "Die heteromatische Überwachung (Tätigwerden auf Hinweis durch Dritte - KS) setzt voraus, daß dritte Personen etwaige Pflichtverletzungen des Beaufsichtigten (Normadressaten - KS) rechtzeitig erkennen können, ein Interesse an ihrer Bekämpfung haben und sozial genügend unabhängig sind, um gegen den Beaufsichtigten vorgehen zu können. In der Wirtschaftsaufsicht sind selten alle drei Voraussetzungen erfüllt."

⁸³ vgl. hierzu K. Lange, Kriterien..., a.a.O., S. 75

Da ferner durch eine erteilte Genehmigung gleichsam eine öffentliche Legitimation des Adressatenverhaltens erfolgt, übernimmt die Steuerungsinstanz im Falle ihrer Zustimmung zumindest eine Teilverantwortung für die daraus erwachsenen Konsequenzen. Gleichzeitig genießt der Adressat einen erhöhten Vertrauensschutz gegenüber nachträglichen Änderungswünschen. Die somit erforderliche besondere Sorgfalt der Entscheidungsfindung setzt deshalb unbeschadet der Informationsverpflichtung der Adressaten die Fähigkeit zu einer gegebenenfalls nötigen eigenständigen Sachverhaltsklärung voraus. Da zudem bei Erlaubnisvorbehalten jeder, auch der unproblematischste, genehmigungspflichtige Sachverhalt geprüft werden muß, erfordert diese Form der Regulierung auch eine entsprechend quantitativ umfangreiche Bearbeitungskapazität. Insgesamt sind die Implementationskosten also eher höher als bei der Regulierung durch Ge- und Verbote.

Nicht auf das Resultat von Verhaltensentscheidungen, sondern auf den Modus der Entscheidungsfindung ist die sogenannte **prozedurale Steuerung** gerichtet, die bestimmte Verhaltensoptionen nicht vorschreibt oder verbietet bzw. attraktiv macht oder belastet, sondern vielmehr durch Gestaltung des Entscheidungsprozesses präjudizieren soll.⁸⁴ Als Verfahrensregulierung wird Verhaltenssteuerung also gleichsam eine Stufe zurückgenommen: Die Steuerungsinstanz fungiert nur noch mittelbar als Protagonist vernachlässigter Interessen, indem sie sich darauf beschränkt, den betroffenen Interessengruppen Zugang zum (betrieblichen) Entscheidungsverfahren zu verschaffen. Die Veränderung der Entscheidungsprozesse geschieht dabei zunächst vor allem dadurch, daß die Entscheidungs- und damit Verhaltensautonomie der Steuerungadressaten durch Informations-, Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte zugunsten Dritter eingeschränkt wird.⁸⁵

⁸⁴ Zur ausführlichen Beschreibung siehe C. Offe, Berufsbildungsreform, a.a.O., S. 93 ff. und zur allgemeinen Einordnung siehe G. Teubner, a.a.O., S. 334 ff.

⁸⁵ Erlaubnisvorbehalte sind somit eine spezifische Form prozeduraler Steuerung, bei der Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte zugunsten der Steuerungsinstanz die Entscheidungsautonomie der Adressaten beschränken.

Betriebliche Entscheidungen sind damit nicht mehr "nur" den Begrenzungen durch den Marktmechanismus, durch moralisch-kulturelle Werthaltungen, durch vertragliche Selbstbindung und durch unmittelbare staatliche Verhaltensge- und -verbote ausgesetzt etc.; zusätzlich werden sie einem staatlich inszenierten politischen Verhandlungzwang unterworfen, der bislang ausgeblendeten oder unzureichend berücksichtigten Verhaltenskonsequenzen zu einer mehr oder minder verbindlichen Beachtung verhelfen soll. Gegenüber direkten Verhaltensge- und -verboten besitzt diese Form der Steuerung den Vorteil, für flexiblere und situationsgerechtere Lösungen offen zu sein, die zu finden, durchzusetzen und zu kontrollieren zudem aus der Verantwortung der Steuerungsinstanz auf die Akteure des geschaffenen Verhandlungssystems übertragen wird.

Dies setzt jedoch voraus, daß die dargestalt geförderten Interessen auch konfliktfähig gemacht werden, d.h. ihnen ist gegebenenfalls zunächst zu einer adäquaten Organisationsform zu verhelfen, darüber hinaus sind sie nicht nur mit formalen Rechten, sondern erforderlichenfalls auch mit fachlicher Kompetenz und "bargaining skills" auszustatten bzw. zu unterstützen.⁸⁶ Da für den Fall, daß mit prozeduraler Steuerung die Entscheidungsautonomie der Betriebsführungen in sensiblen Bereichen tangiert wird -, also z.B. bei Investitionsfragen und Fragen der Arbeitsorganisation - mit massiven Gegenstrategien zu rechnen ist⁸⁷, bedarf auch diese Form der Steuerung zusätzlich der Absicherung durch wirksame Sanktionsdrohungen von Seiten der Steuerungsinstanz. Auch prozedurale Steuerung ist also, wenn sie effektiv sein soll, mit einem durchaus beachtlichen Implementationsaufwand verbunden, der über die Vorgabe der reinen Verfahrensnormierung hinausgeht.⁸⁸

⁸⁶ s.a. **W. Bohnert, W. Klitzsch**, Gesellschaftliche Selbstregulierung und staatliche Steuerung, in: R Mayntz (Hrsg.), Implementation ..., a.a.O., S. 210 f.; **G. Teubner**, a.a.O., S. 338 f.

⁸⁷ **C. Offe** sieht hierin nicht nur Durchsetzungsprobleme, sondern bereits grundlegende Begrenzungen der Chance, derartige Steuerungsformen einzuführen; a.a.O., S. 96 ff.

⁸⁸ "Die weit verbreitete Auffassung, daß normative Regulierung eine kostengünstige oder gar kostenlose Form der Staatsintervention darstellt, ist daher nicht haltbar." **G. Schmid**, Regulierung..., a.a.O., S. 171 und bezogen auf Verfahrenssteuerung S. 176 f.

Gegenüber normativen Eingriffen in die Entscheidungswahl bzw. das Entscheidungsverfahren der Adressaten gilt die Belegung bestimmter Verhaltensoptionen mit **Steuern oder Abgaben** als weniger dirigistisch.⁸⁹ Weiter oben ist bereits ausgeführt worden, daß zwischen der Wirkungsweise dieser Steuerungsinstrumente letztlich jedoch kein prinzipieller Unterschied besteht: Normative Ge- und Verbote sind allenfalls dann durchgreifender, wenn sie mit der ultimativen (und glaubwürdigen) Drohung unmittelbaren Zwanges (z.B. Beugehaft) oder dem Vorbehalt der Ersatzvornahme (z.B. durch unmittelbaren Eingriff in das Direktionsrecht) verbunden sind.⁹⁰

Steuer- und Abgaberegelungen erscheinen nur deshalb als liberalere Steuerungsformen, weil sie - anders als unmittelbare Verhaltensvorgaben - keine direkten Handlungsanweisungen enthalten, sondern sich in den Marktpreismechanismus integrieren. Ob damit aber der verbleibende Entscheidungsspielraum der Steuerungsaladressaten tatsächlich größer ist, hängt von der Spezifität der direkten Verhaltensvorgabe bzw. von der Verfügbarkeit und dem Wissen um alternative Verhaltensoptionen ab: Allgemein gehaltene Ge- und Verbote belassen dem Adressaten weitgehend die Entscheidung über die Art, wie sie ihnen Folge leisten wollen. Auf der anderen Seite kann eine (wohlgezielte) Abgabeverpflichtung, der legal auszuweichen nur durch eine begrenzte Anzahl von Optionen möglich ist, auch die Entscheidung über die Anpassungsart weitgehend determinieren.

Diese Anmerkungen sollen jedoch nur noch einmal die grundlegende Parallelität der Funktionsweise dieser Steuerungsalternativen verdeutlichen. In der Steuerungspraxis besteht dagegen tatsächlich die Tendenz, Ge- und Verbote in höherem Maße zu konkretisieren, während die

⁸⁹ so z.B. D. Pöhl, Wirkungen finanzpolitischer Instrumente, in: F. Neumark, u.M.v. N. Andel, H. Haller (Hrsg.), Handbuch der Finanzwirtschaft, a.a.O., S. 210

⁹⁰ Ansonsten wäre, der ökonomischen Verhaltenstheorie folgend, sogar die bindende Kraft von Steuern/Abgaben, die unmittelbar und nicht erst infolge einer wirksamen Kontrolle die Preisrelation unterschiedlicher Verhaltensoptionen verändern, höher zu veranschlagen, zumal die Reaktion bei ökonomisch-rationalem Verhalten entsprechend der Theorie schon auf geringfügige Änderungen erfolgen müßte.

Verhaltensaufforderung durch Lenkungssteuern/-abgaben offener ist. Dies gilt insbesonders gegenüber Gebotsregelungen, deren verhaltensausrichtende Wirkung durch Lenkungssteuern nur im gleichen Maße zu erzielen möglich wäre, wenn es gelänge, alle relevanten Alternativen mit einer Abgabeverpflichtung zu belasten.

Die größere Offenheit insbesondere der qualitativen Anpassungsreaktion auf Lenkungssteuern/-abgaben ist nun steuerungspolitisch sowohl von Vorteil als auch von Nachteil: Der Vorteil besteht darin, daß die Steuerungsinstitution lediglich festlegen muß, welche Verhaltensoptionen begrenzt oder gestärkt werden sollen - herauszufinden, wie dies möglichst effizient zu bewerkstelligen ist, bleibt dann Aufgabe der Adressaten. Politische Steuerung bedient sich also gleichsam des Marktpreismechanismus, um Kreativität, Motivation und Kompetenz der Marktteilnehmer für ihre Zwecke einzuspannen. Der Nachteil entsteht daraus, daß - wie aus der Steuerlehre bekannt - die daraus resultierenden Verhaltensanpassungen nicht unbedingt dem gesetzten Steuerungsziel entsprechen müssen.⁹¹ Der Markt lenkt das Verhalten seiner Teilnehmer nämlich, wie ausgeführt, nach einer spezifischen Logik, die durch politische Eingriffe in das Preisgefüge nicht aufgehoben wird. Ebenso bleiben die Verhaltensziele der Adressaten unberührt, da das bloße Preissignal keine Informationen über die dahinter stehende Ursache bzw. Rationalität enthält⁹², es sei denn die Belegung mit einer Lenkungssteuer wird von persuasiver Information begleitet. Es ist also damit zu rechnen, daß unter dem Blickwinkel einzelwirtschaftlicher Optimierungs- oder Effizienzkriterien eine Motivation besteht, sich der Abgabenlast zu entziehen und dabei die Nachteile der legalen Anpassungsformen zu vermeiden.⁹³ Die Möglichkeiten dazu reichen von der Steuertäuschung über Formen der Steuerausweichung bis zur Steuerüberwälzung.

⁹¹ Hiermit sind nicht (nur) die möglichen nicht-intendierten Nebenwirkungen zielgerechter Verhaltensanpassungen gemeint, sondern das Ausbleiben zielgerechter Anpassungen überhaupt.

⁹² Darin besteht ja gerade eine der großen informationsökonomischen Reduktionsleistungen des Marktpreismechanismus.

⁹³ D. Pöhlmer, a.a.O., S. 209

Inwieweit mit einer Lenkungssteuer letztlich der gewünschte Effekt (z.B. eine verringerte Umweltbelastung durch reduzierte Schadstoffemissionen) erzielt werden kann, hängt vom Ansatzpunkt der Besteuerung, den Preiselastizitäten, der Wettbewerbsintensität und schließlich auch davon ab, inwieweit die von den Adressaten gefundene Ausweichoption dem Steuerungsanliegen entspricht (was, um im Beispiel zu bleiben, nicht der Fall ist, wenn lediglich die eine umweltschädliche Substanz durch eine andere ersetzt oder lediglich die Emissionsform geändert wird).⁹⁴ Für Betriebe, für die die Kosten von Anpassungsmaßnahmen zur Vermeidung der Steuer höher wären als die einzusparende Abgabe, würde es sich außerdem lohnen, notfalls die Steuer zu zahlen. Ist dagegen für einen Betrieb die zusätzliche Kostenbelastung weder überwälzbar noch tragbar, so wäre er in seiner Existenz gefährdet. Abgesehen von den Problemen, einen angemessenen allgemeinen Steuersatz zu bestimmen⁹⁵, ist also auch diese Steuerungsform auf geeignete Rückkopplungs- und Kontrollvorkehrungen angewiesen und mit keinem geringen Implementationsaufwand verbunden.

1.2.2.3 Verhaltenshilfe

Die dritte Instrumentenkategorie, die auf die Befähigung der Adressaten zum angestrebten Verhalten abzielt, ist in kostenkompensierende Finanzhilfen (in cash support) und in Realtransfers (in kind support) unterteilt worden. Auf die Abgrenzungsprobleme bei der Trennung in verhaltensanreizende und verhaltensbefähigende Finanzhilfeprogramme ist bereits hingewiesen worden. Bevor näher auf diese Form von Unterstützungsangeboten eingegangen wird, bedarf es zunächst noch einer Verdeut-

94 vgl. die ausführliche Diskussion der Vor- und Nachteile von Lenkungssteuern am Beispiel der Umweltpolitik bei H. Siebert, Das produzierte Chaos, Stuttgart u.a. 1973, S. 147 ff.; L. Wicke u.M.v. W. Franke, Umweltökonomie, München 1982 sowie zu den Vor- und Nachteilen bzw. den instrumentellen Grenzen der Einführung von Eigentumsrechten H. Bonus, Marktwirtschaftliche Konzepte im Umweltschutz, Stuttgart 1984.

95 Bei adressatenbezogener Variationsmöglichkeit der Steuer/Abgabe entstehen die gleichen Probleme, wie sie bei der Handhabung von Ermessensspielräumen bei direkten Verhaltensgeboten beschrieben worden sind.

lichung des Unterschieds zwischen den hier einander gegenübergestellten Unterstützungsformen in cash und in kind.

Sowohl Finanzhilfen wie Realtransfers stellen eine Ressourcenübertragung an den jeweiligen Empfänger dar. Bei Finanzhilfen - ob als Subventionszahlung oder Steuervergünstigung - geschieht dies über die Bereitstellung oder Belassung von Kaufkraft; bei Realtransfers durch die unmittelbare Ausstattung mit konkreten Sachmitteln und/oder Dienstleistungen. Finanzhilfen gehen dort in Realtransfers über, wo sie mit konkreten Verwendungsauflagen verbunden sind, d.h. wo sie den Charakter von Gutschein für ein genau spezifiziertes Ressourcenangebot annehmen. Dies soll an einem Beispiel verdeutlicht werden:

Angenommen es geht darum, betriebliche Weiterbildungsbemühungen zu fördern. Zu diesem Zweck könnte relativ ungezielt daran gedacht werden, die Finanzkraft der Betriebe durch eine Reduktion der Ertragssteuern zu stärken in der Hoffnung, daß sie die zusätzlichen Finanzmittel für entsprechende Aktivitäten nutzen werden.⁹⁶ Gezielter wäre das Angebot, Aufwendungen für Weiterbildungsmaßnahmen ganz oder teilweise in Form eines Zuschusses zu übernehmen. In einer nächsten Stufe kann der Zuschuß mit weitergehenden Auflagen verbunden werden - etwa derart, daß die Qualifizierung gewissen Standards entsprechen muß. Schließlich kann der Zuschuß auch unmittelbar an den Erwerb entsprechender Lehrprogramme von bestimmten Anbietern gebunden werden. Von hier zur kostenlosen Bereitstellung entsprechender Ausbildungsdienstleistungen durch die Steuerungsinstitution oder eine andere beauftragte Einrichtung ist der Schritt minimal.

Finanzhilfen und Realtransfers sind also Variationen des gleichen Instrumententyps und stellen in ihren Extremformen (ungebundene Finanzzuwendungen und direktes Sach- und Dienstleistungsangebot durch die Steuerungsinstitution) die Endpunkte eines Kontinuums von Förderungsangeboten dar, die sich durch die Polyvalenz ihrer jeweiligen Verwendungsmöglichkeiten unterscheiden. Obwohl beide Steuerungsformen für die

⁹⁶ Eine Hoffnung, die im Zusammenhang mit der Förderung von Sachkapitalinvestitionen geläufiger ist.

Adressaten fakultativen Charakter haben, wird in Realtransfers aufgrund ihrer eingeschränkteren Verwendungsmöglichkeiten eine größere Bevormundung gesehen. Allenfalls dort, wo es bei den infragestehenden Ressourcen um öffentliche Güter geht, deren ausreichende private Bereitstellung und Nutzung auch bei Subventionierung der privaten Nachfrage nicht im angestrebten Maße oder in effizienter Form gesichert ist, wird deshalb die unmittelbare öffentliche Bereitstellung als adäquates Verfahren gemeinhin akzeptiert, wenn nicht sogar als unabdingbar angesehen.⁹⁷ Dies gilt vor allem für die klassischen Infrastrukturleistungen des Staates und für die Förderung des Konsums meritorischer Güter. Darüber hinaus wird jedoch, insbesondere in der theoretischen ökonomischen Diskussion, der Variante des in cash supports der Vorzug gegeben und ein Abweichen davon zumindest für begründungspflichtig erklärt.⁹⁸

Staatliche Finanzhilfen können in den unterschiedlichsten Formen erfolgen, mit den vielfältigsten Konditionen verbunden werden und an den verschiedensten Tatbeständen ansetzen.⁹⁹ Sie erscheinen damit - vorgründig - als ein hochflexibel einsetzbares Steuerungsinstrument, das eine hohe Treffsicherheit verspricht. Diese Wirkungsvorstellung entspringt theoretischen Wirkungsanalysen, die an die mikroökonomischen Modelle der Steuerlehre anknüpfen und von einer spiegelbildlichen Übertragbarkeit deren grundlegender Resultate auf die Funktionslogik von Subventionsangeboten ausgehen. Subventionen gelten dementsprechend als negative Steuern, auf die die Steuerungsadressaten unmittelbar, und zwar positiv, reagieren.¹⁰⁰ Auch in der ökonomischen Subventionslitera-

97 s. D. Pohmer, a.a.O., S. 258 ff.

98 so L.C. Thurow, Cash Versus In-Kind Transfers, in: AER, Papers and Proceedings Vol. 64 1974, S. 195.

99 Eine ausführliche Auseinandersetzung mit den verschiedenen Formen findet sich bei N. Andel, Subventionen als Instrument des finanzwirtschaftlichen Interventionismus, Tübingen 1970; R. Busch, Steuerentlastungen oder Transferzahlungen, Köln 1975; D. Dickermann, Öffentliche Finanzierungshilfen, Baden-Baden 1980.

100 z.B. N. Andel, a.a.O., S. 2; D. Pohmer, a.a.O., S. 199; K.-H. Hansmeyer, Transferzahlungen..., a.a.O., S. 975; sowie trotz verschiedener Einwände G. Breitbart, Subventionen als negative Steuern, Bamberg 1969, S. 142.

tur finden sich jedoch zahlreiche Hinweise darauf, daß die Ergebnisse derartiger Modellanalysen nur begrenzt auf die realen Wirkungszusammenhänge übertragbar bzw. für die Ausgestaltung eines Subventionsprogramms für die Praxis nutzbar sind. Hervorgehoben werden dabei insbesondere die Schwierigkeiten, den richtigen Subventionssatz zu bestimmen, die Wirkungsketten zu prognostizieren, die sich ergeben, wenn die Finanzhilfe einmal in das Marktsystem "eingespeist" worden ist¹⁰¹, sowie die gegenüber Steuerbelastungen größere Abhängigkeit der Subventionswirkung von der schwer kalkulierbaren fakultativen Kooperationsbereitschaft der Adressaten.¹⁰²

Mit dem letztgenannten Punkt werden die zwei grundlegenden Aspekte angesprochen, die in den einfachen ökonomischen Reaktionsmodellen vernachlässigt werden und die hier in den Vordergrund gestellt werden sollen, nämlich zum einen die Tatsache, daß Finanzhilfen nicht zweckfrei angeboten werden, und zum zweiten das Problem der unterschiedlichen Wahrnehmungs- und Reaktionsfähigkeit und -bereitschaft der Adressaten.

Öffentliche Finanzhilfen werden zwar ohne Einforderung einer marktmäßigen Gegenleistung angeboten, aber nicht ohne Anspruch auf einen Gegendienst schlechthin.¹⁰³ Dieser Gegendienst kann allerdings auch lediglich darin bestehen, daß die Empfänger in ihrem privat motivierten Ver-

¹⁰¹ Hier und im folgenden werden nur direkte Finanzhilfen betrachtet; die Wirkung auf nachgelagerten Stufen - also z.B. auf die Käufer dergestalt verbilligter Produkte - wird dagegen ausgeblendet.

¹⁰² N. Andel, a.a.O., S. 86 f.; U. Berthold, Zur Theorie der Subvention, Bern, Stuttgart 1967, S. 48; B.F. Gröbner, Subventionen, Göttingen 1983, S. 69; G. Kirchhoff, Subventionen als Instrument der Lenkung und Koordinierung, Berlin 1973, S. 241; K. Alewell, Subventionen als betriebswirtschaftliche Frage, Köln, Opladen 1965, S. 221 ff.; G. Zeitel, Über einige Kriterien zur Beurteilung staatlicher Subventionen, in: Finanzarchiv NF Bd. 27 1968, S. 196 ff.; zur ausführlichen Kritik vgl. F.W. Scharpf, Interessenlage ..., a.a.O., S. 102 ff.

¹⁰³ K.-H. Hansmeyer: "Das Fehlen eines marktwirtschaftlichen Entgelts bedeutet nun aber nicht unbedingt das Fehlen einer Gegenleistung überhaupt"; derselbe, Subventionen als wirtschaftspolitisches Instrument, in: derselbe (Hrsg.), Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1963, S. 13; s.a. F. Eppe, Subventionen und staatliche Geschenke, Stuttgart u.a. 1966, S. 72, 112.

halten fortfahren bzw. entsprechende Absichten forcieren, wenn ihnen dies ohne öffentliche Förderung nicht im erwünschten Maße möglich wäre. Derartige Finanzhilfen sind deshalb allenfalls funktional bei einem grundlegendem öffentlichen Interesse an der Aufrechterhaltung oder Steigerung eines allgemeinen Aktivitätsniveaus (z.B. im Rahmen konjunkturpolitischer Zielsetzungen) oder an der Existenz der begünstigten Adressaten schlechthin (z.B. am Fortbestand kleiner und bäuerlicher Betriebsformen bei entsprechend selektiven Förderungsangeboten).¹⁰⁴ Ob die dabei übertragenden Mittel dann tatsächlich eine zielgerechte Verwendung finden, ist jedoch nicht gewiß und dem Einfluß der Steuerungsinstitution gänzlich entzogen. Die Mehrzahl der bestehenden Finanzhilfeprogramme ist deshalb auch konditional und/oder über eine entsprechende Zweckbindung mehr oder minder eng an eine näher spezifizierte Verhaltensoption gebunden.

Eine dergestalt gezielte Finanzhilfe bewirkt nun zweierlei: Sie verändert die relativen Preise/Erträge der verschiedenen Verhaltensoptionen und bewirkt damit (implizit und bei entsprechender Reaktion des Adressaten) eine Anhebung der Kaufkraft des Empfängers bei gegebenen eigenen Budget. Dort wo die Budgetrestriktion dem gewünschten Verhalten eine Grenze vorgibt, wirkt die Finanzhilfe also verhaltensbefähigend. Ob sie auch verhaltensmotivierend wirkt, hängt zusätzlich davon ab, ob die begünstigte Verhaltensoption im Verhaltensinteresse des Adressaten liegt, d.h. bei betrieblichen Adressaten zunächst pauschal: ob sie ökonomisch lohnend ist oder dadurch lohnend wird. Ein Finanzhilfeangebot, das lediglich die mit der geforderten Anpassungsreaktion verbundenen Mehrkosten kompensiert, stößt bei Adressaten ohne intrinsische Motivation auf Indifferenz.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Derartige Unterstützungsangebote werden häufig als reine Transferprogramme bezeichnet, denen die Regelungs- oder Steuerungskomponente fehlt und deren Finanzübertragung nicht als Verhaltensanreiz dienen soll, s. J. Hucke, Implementation von Finanzhilfeprogrammen, in: R. Mayntz (Hrsg.), Implementation II, a.a.O., s. 78. In der Tat fehlt hier der Lenkungsaspekt (bezogen auf das Adressatenverhalten) und Steuerung beschränkt sich auf den Beschleunigungsaspekt durch Befähigung, ohne dabei einen gezielten Einfluß auf die Verhaltenswahl auszuüben.

Aber nicht nur die Existenz eines Vorteils ist für die Inanspruchnahme des Förderungsangebots wichtig, sondern auch seine Größenordnung - hier geht es also um den Aufmerksamkeitswert des Angebots: Dessen Inanspruchnahme setzt nämlich - so trivial dies klingt - voraus, daß es überhaupt zur Kenntnis genommen und der (Anpassungs-)Mühe Wert befunden wird. So ergibt sich die Information nicht zwangsläufig, und sie ist i.d.R. nicht ohne eigenes Zutun von den Adressaten zu erlangen¹⁰⁶, es sei denn, die Förderung wirkt erfolgreich auf einer vorgelagerten Marktstufe, so daß sie zu Preisverschiebungen in der beobachteten (!) Produkt-/Dienstleistungspalette führt¹⁰⁷, also gleichsam automatisch in das Wahrnehmungsfeld der (routinisierten) Informationsaufnahme fällt.¹⁰⁸ Darüber hinaus müssen die (wahrgenommenen) Vorteile ein ge-

¹⁰⁵ **K. Alewell**, a.a.O., S. 89; **G. Breitbart**, a.a.O., S. 91 f.; nur in den einfachen Modellen der Preistheorie ist jeder Eingriff in die relativen Preise uno actu Befähigung und Anreiz zu einer entsprechenden Anpassung. S. dazu auch **G. Zeitel**, a.a.O., S. 197: "So schwierig die Interessenabwägung und Erfassung der tatsächlichen Einflüsse im Einzelfall sein mag, so sollte doch gerade hierauf bei einer Wirkungsanalyse nicht verzichtet werden. Wiederum zeigt sich, daß die bloße Analogie zur Steuerwirkungslehre nicht weit genug träßt."

¹⁰⁶ So läßt sich empirisch zeigen, daß öffentliche Finanzhilfen von Betrieben teilweise bewußt nicht in ihre Entscheidungen einbezogen werden, z.T. aber auch aufgrund organisatorischer Unzulänglichkeiten keine Berücksichtigung finden; s. **H. Krist**, **G. Walker**, Die Berücksichtigung regionaler Investitionsanreize in unternehmerischen Investitionsentscheidungen, in: *IzR o.Jg.* 6/1980, S. 340 f.; **L. Haegart**, **F. Wittmann**, Zur Bedeutung von Abschreibungsvergünstigungen und Investitionszulagen für Investitionsentscheidungen, in: *Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis Jg.* 3/1984, S. 250 f.

¹⁰⁷ Diese Effekte werden hier nicht näher betrachtet, zumal ihre geplante Erzielung durch die Steuerungsinstitution nur schwer möglich ist, da sie von vielfältigen Marktstrukturdaten (Monopolisierungsgrad, Elastizitäten) und anderen betrieblichen Faktoren (Kostenstruktur) abhängt; s. ausführlich dazu **N. Andel**, a.a.O., S. 32 ff.; **U. Berthold**, a.a.O., S. 59 ff.

¹⁰⁸ vgl. **R.M. Cyert**, **J.G. March**, a.a.O., S. 293f.; **K.-H. Hansmeyer**, sieht hier m.E. zu Unrecht eher eine Verringerung der "Merklichkeit", da der hoheitliche Charakter verloren geht; derselbe, Subventionen ..., a.a.O., S. 25 f.

wisses Mindestmaß überschreiten, da eine Reaktion üblicherweise nicht bereits auf marginale Datenänderungen erfolgt.¹⁰⁹

Ferner ist auch davon auszugehen, daß die durch das Förderungsangebot begünstigte Verhaltensoption - relativ unabhängig von der Größenordnung des möglichen Vorteils - nicht allzu weit von der normalen Verhaltensausrichtung abweichen darf, um ernsthafte Beachtung zu finden: Auch wenn die Finanzhilfe über die reine Kostenkompensation hinausgeht, dürfte z.B. die Reaktion eines betrieblichen Adressaten stark davon abhängen, ob die geförderte und honorierte Verhaltensweise¹¹⁰ primär im öffentlichen Interesse und jenseits der gegebenen Aktivitätsschwerpunkte liegt (z.B. die Ausbildung eines mehrfachbehinderten arbeitslosen Jugendlichen), oder ob das öffentliche Interesse gleichsam als Kuppelprodukt der Aufnahme oder Ausweitung einer betrieblich vertrauten und lohnenden Verhaltenspraxis erfüllt wird (z.B. bei der für einen flexibleren Personaleinsatz erforderlichen Anhebung und Angleichung der Qualifikation der Belegschaft). Ob ein Wirtschaftsunternehmen - abgesehen einmal von privaten Bildungseinrichtungen - die neue "Gewinnchance" aufgreift, die sich im ersten Fall eröffnet, ist fraglich; letztlich wird die Entscheidung davon abhängen, ob dadurch die eigentlichen Produktionsaufgaben beeinträchtigt werden.¹¹¹ Nicht zuletzt ist hier nochmals darauf hinzuweisen, daß Optionen, die sich für ein Unternehmen als ganzes positiv darstellen, in den verschiedenen Betriebsabteilungen auch anders beurteilt werden können. Das Förderungsangebot ist von den Adressaten also gegebenenfalls auch gegen die möglichen innerbetrieblichen Konfliktkosten abzuwägen.

¹⁰⁹ Gemeint sind hier bereits die Nettovorteile, also Förderung abzüglich "Antragskosten"; K.-H. Hansmeyer spricht hier von einer "Merklichkeitsschwelle", die überwunden werden muß, damit vom Denken in "erprobten Kosten-Erlös-Verläufen" Abschied genommen oder die "Barrieren empirisch überlieferter Preis-Mengen-Relationen" überwunden werden; derselbe, Subventionen ..., a.a.O., S. 24 f.

¹¹⁰ Hier wird deutlich, daß Finanzhilfeangebote mit starkem Lenkungsanliegen in implizite Kaufangebote übergehen.

¹¹¹ vgl. dazu A. Windhoff-Héritier, a.a.O., S. 106 ff.

Als Unterstützungsangebote, deren Inanspruchnahme auf Freiwilligkeit beruht und daher durch Selbstselektion der Empfänger gesteuert wird, sind Finanzhilfen somit insgesamt im hohen Maße der Gefahr von Mitnahmeeffekten ausgesetzt, d.h. daß sie von Adressaten genutzt werden, die die geförderte Verhaltensweise ohnehin praktizieren oder anstreben und auch ohne Förderung hätten wählen wollen und wählen können. In diesen Fällen könnte allenfalls mit einer Verstärkung oder einem zeitlichen Vorziehen entsprechender Verhaltensweisen/-absichten, also zumindest noch mit einem Beschleunigungseffekt, gerechnet werden. Dies allerdings nur insoweit, als die Empfänger nicht danach trachten, "die zugeschwemmten Mittel zu frei disponiblen Einkommenseffekten werden zu lassen"¹¹², was ihnen insbesondere dann leicht fällt, wenn sie mit der Förderung lediglich sonst anfallende eigene Aufwendungen substituieren können. Wird versucht, dem durch enggefaßte und kontrollierte Vergabedingungen und Verwendungsauflagen zu begegnen, so ist zu erwarten, daß Aufmerksamkeit und Interesse der Adressaten gegenüber dem Förderungsangebot sinken.¹¹³ Dafür, daß Finanzhilfen mit konditionaler Zweckbindung in der Praxis je nach Auflagenbindung tatsächlich entweder zu hohen Mitnahmeeffekten oder zu mangelnder Inanspruchnahme tendieren, gibt es zahlreiche empirische Hinweise.¹¹⁴ Anreizwert und Zweckbindung von Finanzhilfeprogrammen durch Dimensionierung des Förderungsangebots und/oder Auflagen und Kontrolle derart auszubalancieren, daß ihre Wirkung - nicht gemessen am Mittelabfluß, sondern an tatsächlich erzielten Verhaltenseffekten - dem Programmziel entspricht, ist also eine höchst schwierige Aufgabe.

¹¹² G. Breitbart, a.a.O., S. 104.

¹¹³ s. ausführlicher zu diesen trade-off F.W. Sharpf, Interessenlage ..., a.a.O., S. 102 ff.; das in der Subventionsliteratur verbreitet anzutreffende Vertrauen in die Wirksamkeit derartiger Auflagen und Kontrollen erscheint vor dem Hintergrund empirischer Erfahrungen jedenfalls als zu leichtfertig, weil sie unzulässig vom Akzeptanzproblem abstrahiert.

¹¹⁴ z.B. C. Offe, a.a.O., S. 225; R. Weitzel, A. Hoff, Möglichkeiten und Grenzen der öffentlichen Förderung von Teilzeitarbeit, Discussion Paper IIM/LMP 81-8, Wissenschaftszentrum Berlin 1981, S. 141; K. Semlinger, K. Lücker, Lohnkostensubventionen zur Wiedereingliederung von ungelernten und längerfristig Arbeitslosen, Discussion Paper IIM/LMP 83-8, Wissenschaftszentrum Berlin 1983, S. 92 ff.

Bei der Einschätzung des Wirksamkeitspotentials ist schließlich zu berücksichtigen, daß Finanzhilfen auch nur dort zum erwünschten Verhalten befähigen, wo Budgetrestriktionen allein als Engpaß der entsprechenden Verhaltenswahl entgegenstehen. Verschiedene empirische Studien haben hier gezeigt, daß Finanzierungsprobleme und Schwierigkeiten bei der Kapitalversorgung auch in Kleinbetrieben zwar oft von wesentlicher Bedeutung sind, aber i.d.R. nicht die entscheidenden Engpaßfaktoren darstellen.¹¹⁵ Insbesondere in Kleinbetrieben sind es vor allem Qualifikationsprobleme auf allen betrieblichen Stufen, die als Verhaltensrestriktion das grundlegende Entwicklungshemmnis oder sogar ein Gefährdungspotential für die betriebliche Existenz begründen.¹¹⁶ Empirisch läßt sich denn auch feststellen, daß selbst Steuerung, deren Anliegen sich auf den Beschleunigungsaspekt, d.h. hier auf die Unterstützung betrieblich vorteilhafter/notwendiger Verhaltensoptionen beschränkt, mit Finanzhilfen allein nicht auskommt, wenn damit nicht nur eine Förderung der Besten (promotion of the fittest), sondern eine ausreichende Breitenwirkung erzielt werden soll, die auch diejenigen Adressaten einbezieht, deren Unterstützungsbedürftigkeit am größten ist.¹¹⁷

Wenn aber mangelndes Wissen z.T. schon einer erfolgreichen Verhaltensanpassung im betrieblichen (Überlebens-)Interesse entgegenstehen kann, so ist mit dieser Restriktion umso eher zu rechnen, wenn mit der Steue-

¹¹⁵ **M. Fritsch**, Groß und Klein in der Wirtschaft, in: derselbe, **Chr. Hull** (Hrsg.), Arbeitsplatzdynamik und Regionalentwicklung, Berlin 1987.

¹¹⁶ einen Überblick über die Ergebnisse verschiedener Studien bieten **H.-J. Ewers, M. Fritsch, J. Kleine**, Bildungs- und Qualifikationsorientierte Strategien der Regionalförderung unter besonderer Berücksichtigung kleiner und mittlerer Unternehmen, Schriftenreihe 06 "Raumordnung" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau Nr. 06.053, Bonn 1984.

¹¹⁷ s. z.B. **F. Meyer-Krahmer**, Evaluation of Industrial Innovation Policy - Concepts, Methods and Lessons, in: Policy Studies Review Vol. 3 3,4/1984, S. 472 ff.; **H.G. Mendius u.a.**, Qualifizierung im Betrieb als Instrument der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik, Bonn 1983, S. 145; **Chr. Hull, B. Hjern**, Bisherige Praxis lokaler Wirtschaftsförderung als regionalisierte Beschäftigungspolitik, in: **D. Garlichs u.a.** (Hrsg.), Regionalisierte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Frankfurt a.M., New York 1983, S. 276 ff.

nung auf eine Verhaltensoption gezielt wird, die "neben dem" oder sogar "quer zum" betrieblichen Interessen liegt.¹¹⁸ Je "ungelübter" die Adressaten in der Verhaltensweise sind, die gefördert werden soll, um so eher ist daher neben einer "aktiven Implementation", die das Förderungsangebot an sie heranbringt, eine unmittelbare Hilfestellung durch Information, Beratung und sonstige Dienstleistungen erforderlich.¹¹⁹

Derartige Beratungsdienstleistungen sind ihrer Form nach Steuerung durch **Realtransfers**. In Abgrenzung zu rein persuasiven Maßnahmen beschränken sie sich nicht darauf, die Adressaten für neue Ziele zu interessieren bzw. über Zusammenhänge zu informieren, die auf einer übergeordneten Zielebene zu nicht (ausreichend) beachteten Handlungskonsequenzen führen; Beratungsdienstleistungen der hier gemeinten Art machen nicht nur auf (lohnende) Handlungsziele aufmerksam, sie stellen gleichzeitig entsprechende Handlungsanleitungen zur Verfügung.

Um den Unterschied am Beispiel der Berufsbildungsförderung zu verdeutlichen: Mit persuasiver Steuerung mag es gelingen, Betriebe von der zunehmenden Bedeutung der Weiterbildung ihrer Beschäftigten zu überzeugen. Wenn ein Betrieb dann jedoch aufgrund von produktionstechnischen Gegebenheiten und personellen Restriktionen nicht in der Lage ist, die gewonnene Einsicht in konkretes Handeln umzusetzen, so bedarf es einer ergänzenden Hilfestellung.¹²⁰ Dabei reicht insbesondere dort die Übertragung von Kaufkraft nicht aus, wo aufgrund (regionaler) Verfügbarkeitsbeschränkungen dem Betrieb auch die externe Beschaffung der benötigten

¹¹⁸ K. Semlinger, Qualifikation und Qualifizierung als Ansatzpunkte beschäftigungsorientierter Strukturpolitik. Finanzhilfen versus Realtransfers, Discussion Paper IIM/LMP 85-12, Wissenschaftszentrum Berlin 1985

¹¹⁹ u.a. F.W. Scharpf, Interessenlage ..., a.a.O., S. 110 ff.; H.-J. Ewers, Kleine und mittlere Unternehmen als Ansatzpunkt einer beschäftigungsorientierten Strukturpolitik, in: derselbe, H. Schuster, Probleme der Ordnungs- und Strukturpolitik, Göttingen 1984, S. 108; sowie mit Verweis auf eine dieser Einsicht folgenden 100jährigen Tradition: : K. Reuss, Mittelstandsförderung in Baden-Württemberg, in: DBW 44. Jg. 4/1984, S. 554 ff.

¹²⁰ vgl. allgemein dazu auch D. Ewingmann, K.-H. Hansmeyer, Zur Beurteilung von Subventionen, Opladen 1975, S. 25 f.

tigten Ressourcen und Kapazitäten nicht möglich ist, wo es also - um im Beispiel zu bleiben - an überbetrieblichen Schulungseinrichtungen fehlt.¹²¹

Steuerung über das Angebot von Realtransfers kann auch als infrastrukturelle Steuerung begriffen werden.¹²² Das klassische Infrastrukturprogramm zielt auf die Integration und die Förderung des allgemeinen Aktivitätsniveaus der Wirtschaft.¹²³ Abgesehen von regionalpolitisch motivierten Einwirkungsversuchen auf die Standortentscheidung von Betrieben sind Infrastrukturangebote bislang vornehmlich zur Unterstützung der marktwirtschaftlich gesteuerten betrieblichen Entwicklung aufgebaut und bereitgestellt worden. Realtransfers, die mit darüber hinausgehenden Steuerungs-, d.h. mit weitergehenden Lenkungsabsichten verbunden sind, haben dagegen eher Ausnahmeharakter.

Dabei verspricht die unmittelbare Bereitstellung von Sachmitteln und Dienstleistungen gegenüber anderen Steuerungsformen einige instrumentelle Vorteile, die gerade dann zum Tragen kommen, wenn Steuerung Lenkungsabsichten beinhaltet.¹²⁴ Dies betrifft zunächst den Kontrollaufwand: Während nämlich die Übertragung von Geld eine polyvalente Verwendung gestattet, die lediglich normativ durch differenzierte Zweckbindungen einzugrenzen versucht werden kann, sind die Nutzungsmöglichkeiten

¹²¹ zu den regionalen Disparitäten hinsichtlich der Mobilisierbarkeit externer Qualifikations- und Informationsressourcen s. H.-J. Ewers, R. Wettmann, Innovationsrückstände und regionale Innovationspolitik im ländlichen Raum, in: IZR o.Jg. 7,8/1980, S. 393 f.; Th. Ellwein, W. Bruder, Innovationsorientierte Regionalpolitik, Opladen 1982, S. 271 ff.

¹²² so C. Offe, a.a.O., S. 89.

¹²³ R. Jochimsen, Theorie der Infrastruktur, Tübingen 1966, S. 100.

¹²⁴ Analysen der Wirkungsweisen derartiger Steuerungsprogramme auf betriebliche Adressaten sind selten und m.W. in der Bundesrepublik bislang in systematischer und detaillierter Form nur für das Förderungsprogramm "Humanisierung der Arbeit" durchgeführt worden und für verschiedene, mehr auf den Beschleunigungsaspekt abstellende, Innovationsberatungsprogramme des Bundesforschungsministeriums für kleine und mittlere Unternehmen noch in Gang, so daß die folgenden Ausführungen weitgehend Hypothesencharakter haben.

ten von Realtransfers durch ihre jeweilige materielle Eigenart beschränkt.¹²⁵ Dadurch kann aber nicht nur die Verwendung der transferierten Ressourcen besser kontrolliert werden; gleichzeitig ist auch eine unmittelbare Sicherstellung der angestrebten qualitativen Standards möglich: Soll z.B. die Förderung von Investitionen mit bestimmten umwelt- oder arbeitsschutzpolitischen Zielen verknüpft werden, so müßten Finanzhilfeangebote an zusätzliche Konditionen geknüpft werden, deren Einhaltung zusätzlich zu überprüfen wäre. Die unmittelbare (preissubventionierte) Bereitstellung entsprechender Maschinen würde demgegenüber von entsprechenden Kontrollerfordernissen entlasten. Im Sachmittelbereich dürften allerdings die dadurch möglichen Einsparungen durch die erforderlichen organisatorischen Zusatzkosten der direkten Bereitstellung übertroffen werden. Anders dagegen bei Dienstleistungen, bei denen sich Kontrolle nicht auf die einmalige Prüfung mehr oder minder feststehender Eigenschaften beschränken kann: Geht es z.B. darum, daß beim Ausbau der betrieblichen (Weiter-)Bildungsaktivitäten bestimmte Ausbildungsinhalte vermittelt und bislang nicht oder kaum einbezogene Arbeitnehmer berücksichtigt und durch adäquate Ausbildungsformen gestützt werden, so wäre der begleitende Kontrollaufwand beträchtlich, wobei gleichzeitig im verstärkten Maße mit den oben skizzierten Akzeptanzproblemen zu rechnen wäre.

Die direkte Bereitstellung gibt der Steuerungsinstitution darüber hinaus auch eine unmittelbare Rückkopplung über die Notwendigkeit, Angemessenheit und Zumutbarkeit ihrer Steuerungseingriffe: Indem Steuerung mittels Realtransfers nicht nur wie normative Steuerung und Abgabeverpflichtungen für die Adressaten Probleme aufwirft, wie persuasive Steuerung Ziele aufstellt oder wie Finanzhilfeangebote lediglich Kaufkraft überträgt, sondern Probleme lösbar und Ziele erreichbar bzw. zielgerechte Sachmittel und Dienstleistungen verfügbar machen soll, ist sie sehr viel unmittelbarer mit den Umsetzungs- bzw. Nutzungsproblemen steuerungspolitischer Verhaltensvorgaben und Verhaltensangebote konfrontiert. Die bessere Rückkopplung¹²⁶ ermöglicht also nicht nur eine

¹²⁵ K. Alewell, a.a.O., S. 214; vgl. auch C. Offe, a.a.O., S. 89.

bessere Kontrolle der Reaktion der Steuerungsadressaten, sie eröffnet auch bessere Möglichkeiten zur situationsgerechten Differenzierung und problemgerechten Weiterentwicklung des Steuerungsinstrumentariums. Realtransfers unterstützen also nicht nur das "Erlernen" neuer Verhaltensoptionen auf der Adressatenseite, vielmehr ermöglichen sie analoge Lernprozesse auch auf Seiten der Steuerungsinstitution.¹²⁷

Insgesamt bieten Realtransfers somit bei entsprechend qualifiziertem Angebot die Chance, steuerungspolitische Verhaltensaufforderungen adressatengerecht zu implementieren: Der Eingriff in das betriebliche Entscheidungsverfahren erfolgt dann nicht blind gegenüber den jeweiligen betrieblichen - zum Teil intern, zum Teil extern bedingten - Restriktionen und muß sich dennoch nicht auf die jeweils gegebenen Möglichkeiten beschränken. Steuerung durch Realtransfers ist dabei informativ gehaltvoller als andere Steuerungsformen, indem sie den Adressaten nicht nur das Steuerungsziel übermittelt, sondern auch Informationen darüber, wie es zu erreichen ist. Realtransfers können also auch dort verhaltensbefähigend wirken, wo der Verhaltensengpaß nicht (allein) in der Budgetrestriktion begründet liegt, sondern (auch) in internen Kompetenzdefiziten und/oder externen Verfügbarkeitsgrenzen.

Dem hohen Implementationsaufwand, der mit Steuerung durch Realtransfers verbunden ist, sind die Einsparungen durch gesteigerte Effizienz und reduzierte Kontrollkosten gegenüberzustellen: Insbesondere bei Dienstleistungsunterstützungen sollten sich eine unberechtigte Inanspruchnahme und Mitnahmeeffekte leichter überprüfen lassen, während eine mißbräuchliche Verwendung und die Einhaltung der qualitativen Standards durch die vorgegebenen Eigenschaften der Ressourcenübertragung direkt "kontrolliert" sind, so daß die Inanspruchnahme sowohl quantitativ wie auch qualitativ enger an das Steuerungsanliegen gebunden werden kann. Das Kontrollproblem verlagert sich damit gleichsam von der Adressaten-

¹²⁶ Zur Bedeutung von rückkopplenden Informationen für eine adäquate Steuerungskorrektur s.a. G. Schmid, Regulierung ..., a.a.O., S. 163 ff.

¹²⁷ vgl. R. Mayntz, Implementation von regulativer Politik, a.a.O., S. 58.

ebene auf die Ebene der ausführenden Steuerungsinstanz und wird damit primär zu einem "Binnenproblem" der Steuerungsinstitution, wodurch die Kooperationsbeziehung zur Adressatenseite entlastet wird. Wie jede Form der Steuerung, die nicht auf Zwang oder Druck beruht, bleibt allerdings auch Steuerung durch Realtransfers von der freiwilligen Kooperation der Adressaten abhängig. Wenn es jedoch mit ihrer Hilfe und im Rahmen einer aktiven Implementation gelingt, Problemlösungen an Betriebe heranzubringen, die das öffentliche Steuerungsanliegen mit den betrieblichen Interessen und Verhaltensrestriktionen kompatibel machen, so ist zu erwarten, daß zusätzliche Adressaten, die dem Steuerungsanliegen aufgeschlossen oder unter den genannten Bedingungen zumindest neutral gegenüberstehen, positiv reagieren, ohne daß es zusätzlicher Anreize bedarf.

1.2.3 Steuerungssituation und Instrumentenmix

Die Diskussion der unterschiedlichen Formen staatlicher Intervention in den Marktprozeß und das betriebliche Entscheidungsverfahren hat gezeigt, daß die verschiedenen Steuerungsinstrumente jeweils nur auf bestimmte Verhaltensbedingungen der betrieblichen Adressaten Bezug nehmen und mehrheitlich vor allem den Verhaltensrestriktionen nur unzureichend Rechnung tragen: Persuasive Maßnahmen, soweit mit ihnen versucht werden soll, Betrieben einzelwirtschaftlich nicht rentable Verhaltensziele nahezubringen, die primär im öffentlichen Interesse liegen, verlangen von ihren Adressaten nichts anderes, als externe Erträge zu produzieren oder externe bzw. externalisierte Kosten zu übernehmen, d.h. nichts anderes, als sich freiwillig in eine schlechtere Wettbewerbssituation am Markt zu begeben. Normative Verhaltens- und Verfahrensregeln sowie die selektive Besteuerung oder Abgabenerhebung, durch die ein einheitlicher Anpassungsdruck auf die Adressaten ausgeübt werden soll, nehmen dagegen keine Rücksicht auf die unterschiedlichen betrieblichen Möglichkeiten, dem Steuerungsanliegen zu entsprechen bzw. den Druck auszuhalten, ihm auszuweichen oder ihn weiterzugeben. Finanzhilfeprogramme, die demgegenüber unterstützend die mit der Befolgung der Verhaltensaufforderung verbundenen betrieblichen Mehrkosten ausgleichen und, soweit sie darüber hinaus einen Ertrag bieten, auch als Verhaltensanreiz dienen sollen, greifen von den möglichen Verhaltensengpässen nur das

Finanzierungsproblem auf und vernachlässigen die Starrheiten eingespielter Orientierungen und Verhaltensroutinen sowie die unterschiedliche Risikobereitschaft ihrer Adressaten.

Alle diese Maßnahmen stoßen daher dort auf Ausweichstrategien oder Desinteresse, wo das Steuerungsanliegen zu den betrieblichen Zielen im Widerspruch steht und wo bei neutraler Interessenkonstellation die gewünschte Verhaltensanpassung ein mehr oder minder deutliches Abweichen von der bisherigen Verhaltenspraxis und -orientierung erfordert. Ihre Wirksamkeit dürfte damit primär auf den Beschleunigungsaspekt von Steuerung beschränkt sein, d.h. entweder auf die Unterstützung gegebener betrieblicher Verhaltensweisen bzw. -absichten oder aber auf deren Behinderung. Eine zielgerichtete Lenkung auf neue Verhaltensoptionen erscheint mit ihrer Hilfe dagegen nur begrenzt möglich. Dies gilt insbesondere dann, wenn die angestrebte Option die Wettbewerbsposition - also die grundlegende betriebliche Existenzbedingung - nachteilig tangiert. Dies gilt aber auch, soweit den Adressaten nicht nur die erforderlichen finanziellen Mittel fehlen, sondern auch das benötigte Wissen darüber, ob und wie die geforderte/geförderte Verhaltensoption mit den betrieblichen Zielen kompatibel ist oder gemacht werden kann. Dieser Verhaltensengpaß ist vor allem für solche Betriebe von Relevanz, die aufgrund ihrer Größe und/oder ihres regionalen Umfeldes weder über ausreichende interne noch über entsprechende externe Kapazitäten verfügen, die sie für die Erarbeitung/Bereitstellung entsprechender Problemlösungen und deren Umsetzung mobilisieren können. Darüber hinaus ist davon auszugehen, daß auch Betriebe, die nicht von derartigen Verfügbarkeitsproblemen betroffen sind, die mit derartigen Optionen verbundenen Unsicherheiten eher zu vermeiden suchen, und zwar umso mehr, je gravierender die Folgeprobleme im Mißerfolgsfall eingeschätzt werden.¹²⁸

Die Vernachlässigung der Verhaltensrestriktionen begrenzt also das Lenkungspotential dieser Steuerungsinstrumente unabhängig von der Frage, wie Steuerungsanliegen und Adressateninteresse zueinander stehen; die

¹²⁸ vgl. K. Alewell, a.a.O., S 240.

Vernachlässigung der Verhaltensrestriktionen begrenzt sogar das Beschleunigungspotential dieser Instrumente bei Interessengleichheit. Nicht nur in konträrer Interessenkonstellation kommt es daher auf Verhaltensdruck zu dysfunktionalen Ausweichstrategien, nicht nur bei mangelnder Attraktivität von Anreiz- und Finanzhilfeprogrammen zu mangelnder zielgerechter Inanspruchnahme. Bei allen genannten Steuerungsinstrumenten ist deshalb damit zu rechnen, daß ihre Wirksamkeit auch ohne Verstärkung des Drucks und ohne Vergrößerung des Anreizes noch gesteigert werden kann, wenn sie durch Maßnahmen ergänzt werden, die bei der Überwindung der verschiedenen Engpässe im Verhaltenspotential der Adressaten helfen.

Damit ist das Wirkungsfeld von Realtransfers, insbesondere von Dienstleistungsangeboten angesprochen. Neben den im vorhergehenden Kapitel skizzierten instrumentellen Vorteilen dieser Steuerungsform, ist es vor allem der funktionale Beitrag, den derartige Unterstützungsangebote zu leisten versprechen, der die verbreitete haushaltspolitische Scheu, die ordnungspolitische Abneigung und die bürokratiekritische Skepsis ihnen gegenüber als übertrieben, ungerechtfertigt und kontraproduktiv erscheinen läßt.

Realtransferangebote der hier interessierenden Art sind als infrastrukturelles Steuerungsinstrument nicht darauf gerichtet, den Markt zu ersetzen und die Befriedigung "öffentlicher Bedürfnisse" gleichsam in staatlicher Eigenregie zu bewerkstelligen. Vielmehr zielen sie darauf ab, die Voraussetzungen dafür zu schaffen bzw. zu verbessern, daß der privatwirtschaftliche Produktionsprozeß aufnahmebereiter für gesellschaftspolitische Zielvorgaben wird. Realtransfers können - so die These - dazu beitragen, daß die Reibungsverluste staatlicher Intervention in den Marktprozeß gemindert werden.

Realtransferangebote stellen zudem eine kooperative und interaktive Steuerungsform dar. Kooperativ heißt, daß diese Art der Steuerung nicht durch Verhaltensdruck oder Verhaltensanreiz wirkt, auch wenn sie gegebenenfalls dieser Steuerungsformen zur Installierung der Kooperationsbeziehung zwischen Adressat und Steuerungsinstitution bedarf. Mit dem

Angebot von Realtransfers versucht die Steuerungsinstitution vielmehr gezielt, die verschiedenen Verhaltensrestriktionen zu überwinden, die (auch prinzipiell kooperationsbereite) Adressaten an der Befolgung der Verhaltensaufforderung hindern. Interaktiv ist Steuerung durch Realtransfers schließlich, weil sie in unmittelbarer Zusammenarbeit zwischen dem jeweiligen Adressaten und der ausführenden Steuerungsinstitution¹²⁹ erfolgt. Dies ermöglicht einen unmittelbareren feedback zwischen Steuerungsanwendung und Steuerungsergebnis.

Das Ansetzen an den verschiedenartigen Verhaltensrestriktionen und die bessere Rückkopplung versprechen aber nicht nur ein eigenständiges Steuerungspotential von Realtransfers; vielmehr ist von ihrer Bereitstellung auch eine bessere Wirkung der anderen Steuerungsformen zu erwarten, deren entsprechende Ergänzungsbedürftigkeit, wie dargestellt, in verschiedenen Implementations- und Evaluierungsstudien aus unterschiedlichen Politikbereichen deutlich zu Tage getreten ist: So ist zu erwarten, daß bei adäquater Implementation derartiger Unterstützungsangebote persuasive Maßnahmen eher zu verhaltensbeeinflussender Wirksamkeit gelangen, daß direkte normative Verhaltensvorgaben und Abgabebegleitungen auf größere Akzeptanz stoßen und weniger durch dysfunktionale Ausweichstrategien unterlaufen werden, daß bei der Verfahrensregulierung mit Mitwirkungsrechten ausgestattete Interessengruppen durch-

¹²⁹ Bislang, und so auch hier, wurde immer davon ausgegangen, daß die Leistungserbringung unmittelbar durch die öffentlichen Steuerungsinstitutionen erfolgt. Dies ist jedoch nicht zwingend, vielleicht auch nicht (immer) zweckmäßig. Eine Diskussion der Vor- und Nachteile alternativer Organisationsformen würde den Rahmen dieser Arbeit jedoch sprengen. Immerhin ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, daß derartige Leistungsangebote jenseits der hergebrachten Verwaltungspraxis staatlicher Administration liegen und nur schwer darin zu integrieren sind, während ihre Auslagerung andere Probleme der Koordination und Kontrolle aufwirft. Ferner eröffnet die interaktive und kooperative Steuerungsform den Adressateninteressen - neben den gegebenen Möglichkeiten der Einflußnahme auf die Zielformulierung und Instrumentenwahl staatlicher Intervention - eine zusätzliche Option, staatliche Steuerung für die eigenen Ziele zu instrumentalisieren. Zu einer kritischen Diskussion dieser Probleme s. H. Wollmann, "Entbürokratisierung" durch "Implementation von unten" - Handlungsreserve sozialstaatlicher Verwaltungspolitik? in: R. Voigt (Hrsg.), Gegentendenzen zur Verrechtlichung, Opladen 1983, S. 242 ff., R. Pitschas, Entbürokratisierung durch Beratung? in: ebenda, S. 225 ff.

setzungsfähiger werden und daß schließlich Finanzhilfeprogramme von einem breiteren Adressatenkreis (zielkonform) in Anspruch genommen werden.

Übersicht 2: Interessenkonstellation und betriebliches Verhaltenspotential als Bestimmungsfaktoren der Steuerungssituation

Verhältnis von Steuerungsanliegen und Adressateninteresse	gleichgerichtet	neutral	konträr
Steuerungsanliegen und betriebliches Verhaltenspotential			
fähig zu konformen Verhalten	1	2	3
unfähig zu konformen Verhalten	4	5	6

Die wechselseitige Wirkungsverflechtung der verschiedenen Steuerungsinstrumente wird deutlich, wenn man nochmals auf die unterschiedlichen Ausgangssituationen von Steuerung Bezug nimmt. Übersicht 2 zeigt ein Tableau, in dem die jeweilige Konstellation von Steuerungsanliegen und Adressateninteresse sowie von Verhaltenserfordernis und Verhaltenspotential einander gegenübergestellt sind.¹³⁰ Vereinfacht zusammengefaßt kann sich das betriebliche Interesse zum Steuerungsziel als gleichgerichtet, neutral oder konträr darstellen. Ist der Betrieb zum gewünschten Verhalten gar nicht fähig, so wird nicht sein Verhaltensinteresse, sondern sein Verhaltenspotential zum bestimmenden Engpaß. Die sich dar-

¹³⁰ Der Aspekt der Verhaltensautonomie liegt quer zur gewählten Gegenüberstellung und wird zur besseren Übersicht nicht gesondert aufgegriffen.

aus ergebenden sechs verschiedenen Steuerungssituationen sind mit jeweils unterschiedlichen Steuerungserfordernissen verbunden.

Offenkundig bedarf es in Feld 1 keiner staatlichen Intervention. In Feld 4 dagegen sind vornehmlich verhaltensbefähigende Maßnahmen erforderlich, und zwar je nach Verhaltensengpaß in Form von kostenkompensierenden Finanzhilfeprogrammen und/oder geeigneter Realtransfers, die gegebenenfalls durch eine aktive Implementation an den (potentiell) interessierten Adressaten heranzutragen wären. Feld 2 ist der Bereich, wo Verhaltensanreize (also persuasive Maßnahmen und/oder entsprechende Finanzhilfeangebote) ausreichen könnten; bei hoher Verhaltensautonomie und gleichzeitig gegebener hoher Verhaltensstarrheit des Adressaten könnten aber statt dessen autonomiebeschränkende, einen entsprechenden Anpassungsdruck erzeugende Maßnahmen (also normative Verhaltens-/Verfahrensregulierung, Abgabebelegung) notwendig sein. In Feld 5 dominieren dagegen wieder die Unterstützungsangebote, deren Inanspruchnahme jedoch – anders als in Feld 4 – nicht nur durch aktive Implementation, sondern auch durch andere Steuerungsformen zu stützen ist. Am schwierigsten ist die Steuerungsaufgabe in den verbleibenden Feldern: Verhaltensanreize dürften in ihrer Wirkung eng begrenzt oder ineffizient sein und Unterstützungsangebote stoßen ebenfalls auf Indifferenz. Hier erscheinen autonomiebegrenzende Maßnahmen unabdingbar. Bei marktstützendem Steuerungsanliegen kann dies auch durch wettbewerbspolitische Maßnahmen geschehen. In Feld 6 ist mit derartigen Interventionen allein das Steuerungsziel jedoch nicht zu erreichen. Hier bedarf es wiederum der begleitenden Hilfestellung.

Je komplexer das Steuerungsanliegen und je umfassender der Adressatenkreis, umso eher hat Steuerung damit zu rechnen, daß sie auf die verschiedenen Konstellationen gleichzeitig trifft. Das zum Einsatz kommende Instrumentarium muß unter diesen Bedingungen entsprechend differenziert ansetzen können, d.h. das zur Verfügung stehende Instrumentarium muß die Komplexität der denkbaren Steuerungskonstellationen reproduzieren. Die Hoffnung auf einen instrumentellen "Joker", der in allen Situationen sticht, ist trügerisch. In der Mehrzahl der Fälle bedarf es

einer instrumentellen Kombination, in der je nach Situation einer Steuerungsart mehr der Charakter einer steuerungspolitischen "Infra-Ressource" zukommt, die es ermöglicht oder erleichtert, daß andere Instrumente wirksam werden, oder aber eher der Charakter einer "instrumentellen Ressource", die selbst die Durchsetzung des Steuerungsinteresses bewirkt.¹³¹ Realtransferangebote, insbesondere beratende und anderweitig unterstützende Dienstleistungen, besitzen dabei - so die grundlegende These dieser Überlegungen - sowohl als Infra- wie auch als instrumentelle Ressource ein weder in der (wirtschaftspolitischen) Steuerungstheorie hinreichend beachtetes noch in der (wirtschaftspolitischen) Praxis vollständig ausgeschöpftes Wirkungspotential, dessen stärkere Nutzung Voraussetzung für eine bessere strukturelle Koppelung von Staat und Markt ist.

1.3 Zusammenfassung

(Wirtschafts-)politische Eingriffe in den Marktprozeß sind theoretisch in ihrer Funktionalität sowie normativ in ihrer Legitimität (wieder zunehmend) umstritten. Die wirtschaftstheoretische Diskussion der Bedeutung externer Effekte der marktwirtschaftlichen Koordination sowie die wirtschaftspolitische Praxis staatlicher Intervention in diesen Prozeß verdeutlichen jedoch dessen anhaltende Korrektur- und Ergänzungsbedürftigkeit. Diese Ergänzungsbedürftigkeit tritt insbesondere dort zutage, wo die Ausrichtung wirtschaftlicher Produktionsentscheidungen auf den marktförmigen Austausch dazu führt, daß nicht nur darüber, was produziert werden soll, sondern auch über die Art und Weise der Produktion vorrangig am Marktergebnis orientiert entschieden wird: Die damit erreichte hohe Anpassungsfähigkeit an verschiedenartige und wechselnde Bedürfnisse und die daraus resultierende Tendenz zu wachsender Effizienz beachtet nämlich nur die im Preissystem berücksichtigten Faktoren, was z.B. auch zur tendenziellen Ausgrenzung leistungsschwächerer Arbeitskräfte führt und dazu, daß die Gestaltung der Arbeitsbedingungen

¹³¹ Zu dieser Unterscheidung und der wechselseitigen Beziehung zwischen verschiedenen wechselseitigen Steuerungsformen s. M.F. Rogers, Instrumental and Infra-Resources: The Basis of Power, in: American Journal of Sociology Vol. 79 6/1974, S. 1418 ff.

ebenso wie die Entscheidung über das Beschäftigungsniveau unter Ausschließung des unmittelbaren Beitrags von Arbeit zur Bedürfnisbefriedigung (Integration, Partizipation, Status etc.) erfolgt.

Die verbreitete Enttäuschung der in die Wirksamkeit von politischen Interventionen gesetzten Hoffnungen und die häufig zu beobachtenden negativen Nebeneffekte können jedenfalls nicht als Beleg für die Unzweckmäßigkeit, ja generelle Dysfunktionalität derartiger Versuche einer Einflußnahme auf den marktpreisgesteuerten Wirtschaftsablauf herangezogen werden. Zu suchen ist jedoch nach einer Form der "strukturellen Koppelung" von Staat und Markt die die Funktionslogik des Marktes im Interesse der Bewahrung von Flexibilität und Dynamik nicht untergräbt, gleichzeitig aber dergestalt ergänzt, daß wirtschaftliche Entscheidungen für soziale und andere gesellschaftspolitische Ziele besser zugänglich werden. Nicht die Existenz politischer Interventionen, sondern ihre Form steht zur Debatte. Die Suche nach einem Ausweg aus der instrumentellen Krise kann sich dabei nicht (allein) an der idealen Funktionsweise des theoretischen Marktmodells orientieren, sondern muß an den konkreten Entscheidungsstrukturen und -abläufen im realen wirtschaftlichen Prozeß anknüpfen.

Anknüpfen an den konkreten Entscheidungsstrukturen und -prozessen heißt ansetzen am tatsächlichen Entscheidungsverhalten und den realen Entscheidungsbedingungen der Wirtschaftssubjekte. Die (wirtschafts-)politische Praxis kann also auch nur begrenzt auf den modelltheoretischen Konzepten des "homo oeconomicus" und der "repräsentativen Firma" aufbauen. Die verhaltenswissenschaftliche Forschung hat hierzu deutlich gemacht, daß wirtschaftliche Entscheidungen zwar der Marktlogik folgen, jedoch nicht ungebrochen durch Restriktionen der Informationserfassungs- und -verarbeitungskapazität und nicht unbeeinflußt von sozialen Konfliktlösungsmustern. Insbesondere von den betrieblichen Adressaten staatlicher Steuerungsbemühungen ist ein differenzierteres Bild zu zeichnen: Ein Betrieb/ein Unternehmen ist nicht als Entscheidungseinheit zu begreifen, sondern als komplexes soziales Gebilde, das nicht nur und einheitlich auf materiellen Gewinn abzielt, dessen Entscheidungen und Entscheidungsverfahren wesentlich durch Knappeit an Zeit und

Information geprägt und deshalb auch nicht auf maximale, sondern vornehmlich auf zufriedenstellende Zielerreichung gerichtet sind, und dessen Entscheidungen und Handlungen sich schließlich auch nicht nur an den äußeren (Markt-)Bedingungen, sondern auch an den internen Strukturen orientieren.

Die damit aufgezeigten Freiheitsgrade weisen darauf hin, daß sich Steuerung bei der instrumentellen Wahl nicht allein an der marktwirtschaftlichen, dem (ökonomischen) Rationalitätskalkül folgenden Entscheidungslogik ausrichten kann: Politische Eingriffe in die relativen Preise verschiedener Verhaltensoptionen führen durchaus nicht immer zu den erwarteten Ergebnissen, und zwar weil sie nicht automatisch wahrgenommen und nicht zwangsläufig berücksichtigt werden, während sie dort, wo sie Beachtung finden und Reaktionen hervorrufen, nicht notwendigerweise zu einer zieltreuen Verhaltensänderung führen, da die Anpassung weder nach Art noch Umfang durch derartige Eingriffe determiniert ist. Durch bloße Variation der Stärke des Eingriffs ist diesen Problemen nicht angemessen zu begegnen; eher noch ist dabei mit sinkender Steuerungseffizienz und/oder mit zunehmenden Reibungsverlusten, d.h. mit dysfunktionalen Friktionen im marktwirtschaftlichen Koordinationssystem zu rechnen. "Strukturelle Koppelung" von Staat und Markt ist deshalb nur durch eine Mischung unterschiedlicher Steuerungsformen zu erreichen, die adäquat sowohl auf die allgemeine Funktionslogik des Marktsystems als auch auf die konkreten Verhaltensmuster und -engpässe der jeweiligen Steuerungsadressaten Bezug nimmt.

Auswahl und Dimensionierung des Instrumenteneinsatzes haben dem jeweiligen Steuerungsanliegen und der entsprechenden Steuerungserfordernis zu entsprechen. Zu beachten ist deshalb in jedem Einzelfall, in welchem Verhältnis Markttendenz, Adressatenverhalten und Steuerungsanliegen zueinander stehen. Inwieweit sich staatliche Steuerung zur Beeinflussung des Adressatenverhaltens der Marktkräfte (z.B. durch Wettbewerbspolitik) bedienen kann und inwieweit mit Indifferenz, Ausweichstrategien oder anderen Formen des Widerstrebens von Seiten der Steuerungsadressaten gerechnet werden muß, hängt von der jeweiligen Ausgangskonstellation ab. Damit wird deutlich, daß zwar jeder Eingriff in den Marktpro-

zeß und/oder die Entscheidungsfindung der Adressaten Steuerung ist, daß aber nicht jeder Steuerungseingriff als Lenkung verstanden werden kann: Lenkung zielt nämlich auf eine **qualitative Änderung** von Verhalten, also auf die Anpassungsrichtung; soweit Steuerung auf die Förderung oder Behinderung vorgegebener Verhaltensabsichten abstellt, also auf die **"quantitative" Änderung** der Anpassungsgeschwindigkeit oder auf eine Verhaltensstabilisierung, zielt sie nicht auf Lenkung, sondern auf (positive oder negative) Beschleunigung. Lenkung hat also im Vergleich zu Beschleunigung andere Ziele und ist somit auch mit anderen Problemen und Erfordernissen verbunden.

Wesentliche Determinanten der Anpassungsreaktion der Steuerungsadressaten sind deren Verhaltensinteressen, Verhaltensautonomie und Verhaltensfähigkeit. Die verschiedenen Formen von Steuerung – verstanden als Verhaltensaufforderung – können dementsprechend unterschieden werden in Verhaltensanreize, Verhaltensdruck und Verhaltenshilfen. Zu den Verhaltensanreizen zählen persuasive Maßnahmen und Gratifikationen. Zu den auf Anpassungsdruck zielenden Instrumenten sind sanktionsbewehrte Ge- und Verbote, Erlaubnisvorbehalte, Verfahrensregeln sowie Lenkungssteuern und -abgaben zu rechnen. Verhaltenshilfen schließlich sind in Form von kostenkompensierenden Finanzhilfen (*in cash support*) und Realtransfers, d.h. durch unmittelbare Bereitstellung von Sach- und Dienstleistungen (*in kind support*) möglich. Auch wenn in der steuerungspolitischen Praxis eine derart klare Zuordnung der verschiedenen Instrumententypen nicht so leicht nachzuvollziehen ist, lassen sich doch entsprechend eindeutige funktionale Wirkungsschwerpunkte identifizieren. Darüber hinaus zeigen die verschiedenen Instrumente auch Unterschiede hinsichtlich der Erfüllung der instrumentellen Anforderungen, die mit den Stichworten Akzeptanz, Treffsicherheit, Angemessenheit, Informationsgehalt, Kontrollerfordernis und Implementationsökonomie umrissen werden können.

Verschiedene empirische Evaluations- und Implementationsstudien haben nun gezeigt, daß (effiziente) Steuerung, die den oben genannten Bedingungen genügen soll, den Verhaltensrestriktionen ihrer Adressaten bei der instrumentellen Wahl ihrer Eingriffsform stärkere Beachtung schen-

ken muß und daß es dabei oftmals mit dem Angebot von Finanzhilfen und einer aktiven Implementation, die sich auf die Bekanntmachung der Unterstützungsleistungen, die Werbung für ihre Inanspruchnahme und die Kontrolle ihrer Nutzung beschränkt, nicht getan ist. Ergebnis der auf diesen Befunden basierenden Diskussion der Wirkungsweise und der Wirkungsbedingungen der verschiedenen Instrumente ist die Vermutung, daß von Realtransfers, insbesondere in Form von problemlösenden und kapazitätsentlastenden Dienstleistungsangeboten ein noch weitgehend ungenutztes Wirkungspotential zu erhoffen ist, und zwar sowohl als "instrumentelle Steuerungsressource", die direkt das Steuerungsinteresse durchzusetzen vermag, wie auch als steuerungspolitische "Infraressource", die anderen Steuerungsformen zu einer besseren Wirksamkeit verhilft. Realtransfers - so die These - stellen somit einen vielversprechenden (möglichen) instrumentellen Beitrag zur strukturellen Koppelung von Staat und Markt dar.

2. Behinderte auf dem Arbeitsmarkt - ein Beispiel für die Erfordernis selektiver Intervention

Behinderte sind aufgrund ihrer gesundheitlichen Einschränkung in ihrer Lebensführung beeinträchtigt und oft in besonderem Maße auf die Hilfe anderer angewiesen. Aus dieser Begrenzung der eigenen Fähigkeiten und aus der Abhängigkeit von der Rücksichtnahme ihrer Umwelt entsteht häufig eine gravierende individuelle Benachteiligung. Ist in dieser Benachteiligung unter dem Aspekt gesellschaftlicher Gerechtigkeitsmaximen der Anlaß für öffentliche Unterstützungsleistungen zu sehen, so stellen die Behinderung und die mit ihr einhergehenden (individuellen und sozialen) Kosten aus ökonomischer Sicht auch eine gesellschaftliche Wohlfahrtseinbuße dar¹. Diese Wohlfahrtseinbuße zu mindern und/oder entsprechend den herrschenden Gerechtigkeitsvorstellungen zu verteilen, ist somit Hauptaufgabe staatlicher Behindertenpolitik, die entsprechende private und individuelle Vorbeugungsmaßnahmen und Kompensationsregeln zu ergänzen hat, die aufgrund der spezifischen Restriktionen des Marktmechanismus unzureichend bleiben².

¹ **R. H. Haveman, V. Halberstadt, R.V. Burkhauser**, Public Policy toward Disabled Workers, Ithaca, London, 1984, S. 28ff.; **K. Semlinger, G. Schmid**, Arbeitsmarktpolitik für Behinderte, Basel, Boston, Stuttgart 1985, S. 192ff.

² vgl. **R. H. Haveman u.a.**, a.a.O., S. 32ff., die in diesem Zusammenhang das Problem der Externalitäten und den public good-Charakter der Behindertenpolitik thematisieren; Schettkat hat empirisch das Problem der Externalitäten auf der Entstehungsseite von Behinderungen nachgezeichnet, indem er einen Zusammenhang zwischen Umwelt- und Arbeitsbelastung und regionaler bzw. branchenbezogener Ungleichverteilung von Schwerbehindertenquoten aufzeigt; **R. Schettkat**, Behindertenanteil, Wirtschaftsstruktur und Bevölkerungsdichte in den Arbeitsamtsbezirken der Bundesrepublik, Discussion Paper IIM/LMP82-16, Wissenschaftszentrum Berlin, 1982.

2.1 Behinderte: randständige Problemgruppe des Beschäftigungssystems und herausgehobene Zielgruppe öffentlicher Beschäftigungspolitik

Behindertenpolitik als staatliche Aufgabe hat in Deutschland eine lange Tradition³. Spätestens nach dem ersten Weltkrieg - wohl nicht zuletzt durch den Versorgungsbedarf der großen Zahl versehrter Kriegsveteranen - rückte dabei die (Re-)Integration der Betroffenen in das Beschäftigungssystem in den Vordergrund. Der hohe Arbeitskräftebedarf und die ökonomische Prosperität in den sechziger und frühen siebziger Jahren schließlich begünstigten, daß der Integrationsgedanke auf alle Behinderten ausgeweitet und die berufliche Rehabilitationspolitik beträchtlich ausgebaut worden ist⁴. Infolge der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit seit 1974 hat die Berufs- und Beschäftigungsförderung für Behinderte jedoch einen Teil ihrer wirtschaftspolitischen Rationalität verloren: Die Notwendigkeit der Mobilisierung von Arbeitskräftereserven hat sich in ihr Gegenteil verkehrt und die Integration Behindter in das betriebliche Beschäftigungssystem ist schwieriger geworden - das Eingliederungsziel konfligiert mit dem Wunsch nach angebotsseitiger Entlastung des Arbeitsmarktes. Insgesamt ist der Druck gewachsen, bei der Verfolgung des Integrationsinteresses (einzel-)wirtschaftlichen Effizienzkriterien stärkere Beachtung zu schenken.

³ zum Überblick s. A. Haaser, Entwicklungslinien und gesellschaftliche Bedingungen der Behindertenpolitik in Deutschland, Dissertation, Universität Konstanz, 1975.

⁴ ebenda, S. 184ff; s. auch U. Köbel, Rente vor Rehabilitation?, in: Vierteljahresschrift für Sozialrecht Bd. 7, 1/1979, S. 1 ff; F. Gärtner, Rehabilitationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland - ein Überblick, in: P. Runde, R.G. Heinze (Hrsg.), Chancengleichheit für Behinderte, Neuwied, Darmstadt 1979, S. 65 ff.

2.1.1 Ausgliederungstendenzen und Eingliederungsbarrieren - die zwei Seiten der Benachteiligung Behindter

Wenn die Problemlage Behindter auf dem Arbeitsmarkt und das zur Verfügung stehende Förderungsinstrumentarium beschrieben werden soll, so ist zunächst der in Frage stehende Personenkreis näher zu bestimmen. Hierbei wirkt erschwerend, daß es in der Bundesrepublik keine einheitliche, allgemein anerkannte Zielgruppdefinition gibt⁵. Von besonderer Relevanz für die berufliche Rehabilitation und dabei insbesondere für die öffentliche Förderung der betrieblichen Integration sind der Status des Schwerbehinderten und der des Rehabilitanden: Als Schwerbehinderter wird auf Antrag amtlich festgestellt, wer an einer gravierenden, altersunspezifischen und dauerhaften gesundheitlichen Beeinträchtigung leidet und dessen "Grad der Behinderung (GdB)" - bis 1986: "Minderung der Erwerbsfähigkeit (MdE)" - nach Maßgabe einer bundeseinheitlichen medizinischen Diagnose- und Bewertungsliste mit mindestens 50 (%) eingestuft wird.⁶ Die Einstufung erfolgt dabei unabhängig von einer konkreten und akuten beruflichen Beeinträchtigung. Im Gegensatz dazu ist der Status des Rehabilitanden daran geknüpft, daß die Erwerbschancen des Behinderten infolge der gesundheitlichen Einschränkung tatsächlich gemindert und somit besondere Hilfen erforderlich sind⁷. Die Einstufung eines Behinderten als Rehabilitand erfolgt durch den jeweils zuständigen Rehabilitationsträger⁸ und erweist sich in der Praxis als durchaus

⁵ als Überblick vgl. A. Bintig, Wer ist behindert? Berichte zur beruflichen Bildung, Heft 29, Bundesinstitut für Berufsbildung, Berlin 1980; zur kritischen Diskussion der Abgrenzungsproblematik s. K. Semlinger, G. Schmid, a.a.O., S. 198 ff.

⁶ Mit der Änderung des Schwerbehindertengesetzes zum 1. August 1986 wurde die Bezeichnung geändert, um möglichen stigmatisierenden Effekten vorzubeugen. Die Beurteilung erfolgt weiterhin anhand der alten Liste: BMA (Hrsg.), Anhaltspunkte für die ärztliche Gutachtentätigkeit im sozialen Entschädigungsrecht und nach dem Schwerbehindertengesetz, Bonn 1983.

⁷ vgl. die entsprechende Definition § 2, Abs. 1 der Anordnung des Verwaltungsrates der Bundesanstalt für Arbeit über die Arbeits- und Berufsförderung Behindter (AReHa) in der Fassung vom 28. Januar 1986.

unterschiedlich⁹.

Im Dezember 1985 waren 5.37 Mio Schwerbehinderte registriert.¹⁰ Von den 2,9 Mio. Schwerbehinderten im Erwerbsalter zwischen 15 und 65 Jahren¹¹ war gut die Hälfte 55 Jahre und älter. Häufigste Behinderungsarten sind Funktionsbeeinträchtigungen von inneren Organen (überwiegend in Form von oder in Verbindung mit einer Herz-/Kreislauferkrankung), die in gut einem Drittel der Fälle als schwerwiegendste Behinderung genannt werden, dicht gefolgt von Funktionseinschränkungen der Wirbelsäule und/oder der Gliedmaßen. Von den "klassischen Behinderungen", die das übliche Bild "des" Behinderten prägen (Blindheit bzw. hochgradige Sehbehinderung, Taubheit oder der Verlust oder Teilverlust von Gliedmaßen, Querschnittslähmungen und hirnorganische Störungen mit neurologischen Ausfallscheinungen am Bewegungsapparat), ist demgegenüber nur ein kleiner Teil der Zielgruppe staatlicher Behindertenpolitik betroffen (7 %). Es dominieren also Verschleißerscheinungen und andere Behinderungen, die in der Regel nicht so offenkundig sind.

Ende Oktober 1985 standen rund 785.000 Schwerbehinderte in einem betrieblichen Beschäftigungsverhältnis¹²; die Zahl der als arbeitslos registrierten Schwerbehinderten betrug zur gleichen Zeit 131.000 - ihre Arbeitslosenquote lag damit bei 14,3 % und somit deutlich über der durchschnittlichen Arbeitslosenquote von 8,6 %. Während die Zahl be-

⁸ zur institutionellen Zuständigkeitsstruktur der Rehabilitation s. K. Semlinger, G. Schmid, a.a.O., S. 23 ff.

⁹ D. Henkel, Frühinvalidität und Rehabilitation bei psychisch Kranken in der Rentenversicherung von 1968-1979, in: Jahrbuch für kritische Medizin Bd. 7, 1982, S. 128 ff.

¹⁰ H. Seewald, Schwerbehinderte 1985, in: Wirtschaft und Statistik o.Jg. 9/1986, S. 755 ff.

¹¹ Schwerbehinderte können seit dem 1.1.1979 allerdings bereits mit 61 Jahren Altersrente beziehen; seit Anfang 1980 liegt die Altersgrenze für sie sogar bei 60 Jahren. Ende 1985 waren 38 % der Schwerbehinderten (rd. 2 Mio) im Alter von 15 bis unter 60 Jahren.

¹² ANBA 1/1987, 35. Jg., S. 52. Dazu kommen noch rd. 43.000 gleichgestellte und sonstige, auf die Beschäftigungspflicht anrechenbare behinderte Arbeitnehmer.

beschäftigte Schwerbehinderter zwischen 1982 und 1985 um rund 15 % gesunken ist, stieg die Zahl der Beschäftigten insgesamt um 0,5 %.¹³

Wenig bekannt ist über die qualitative Berufssituation Behindter. Eine ältere Studie aus dem Jahre 1970 hatte ergeben, daß sie - für Schwerbehinderte galt dies allerdings nur in abgeschwächter Form¹⁴ - in qualifizierten Berufspositionen unter-, in unqualifizierten Arbeiterpositionen dagegen überrepräsentiert waren¹⁵. Dies dürfte zum Teil darauf zurückzuführen sein, daß die Arbeitsbedingungen un- bzw. angelernter Arbeiter in besonderem Maße mit gesundheitlichen Beanspruchungen verbunden sind, die typischerweise zu den chronisch-unspezifischen, degenerativen Verschleißerscheinungen und psychischen Erkrankungen beitragen, unter denen der größte Teil der Schwerbehinderten leidet¹⁶. Da damals aber gleichzeitig festgestellt wurde, daß Behinderte häufiger als Nichtbehinderte nicht ausbildungsdäquat beschäftigt waren, ist zu vermuten, daß dieser Unterschied zumindest teilweise auch darauf zurückgeht, daß Behinderte nach einem notwendig gewordenen Arbeitsplatzwechsel oft eine Dequalifizierung ihres Aufgabenspektrums hinnehmen mußten. Dieses Risiko ist auch heute noch insbesondere für behinderte Facharbeiter gegeben¹⁷, während behinderte Berufsanfänger

¹³ Dieser Anstieg bezieht sich auf die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Der kontinuierliche Anstieg der Zahl schwerbehinderter Beschäftigter, der zwischen 1975 und 1982 zu beobachtet war, ist primär darauf zurückzuführen, daß sich nach Ausweitung der Zielgruppenabgrenzung auf alle Behinderte mit einer MdE von mindestens 50% unabhängig von der Behinderungsursache eine wachsende Zahl von Beschäftigten hat als schwerbehindert feststellen lassen.

¹⁴ Hier ist darauf zu verweisen, daß der Personenkreis der Schwerbehinderten damals noch nach dem Schwerbeschädigungsgesetz abgegrenzt war und überwiegend aus Schwerkriegsbeschädigten und anerkannten Opfern von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten bestand.

¹⁵ **Chr. Brinkmann**, Minderung der Erwerbsfähigkeit (Behinderung) und Berufsverlauf, in: MittAB 1/1973, 6. Jg., S. 79 f.

¹⁶ vgl. **B. Scharf**, Die Ungleichheit der Gesundheitschancen im Sozialstaat, in: WSI-Mitteilungen 5/1978, 31. Jg., S. 256 f.

¹⁷ Darauf deuten allerdings auch neuere Untersuchungen hin, s. **F. Brandt**, Ursachen für die Schwierigkeiten bei der Eingliederung (Fortsetzung Fußnote)

deutlich geringere Chancen als Nichtbehinderte haben, einen betrieblichen Ausbildungsplatz zu finden.¹⁸

Viele Behinderte müssen vorzeitig aus dem Erwerbsleben ausscheiden, und zwar nicht allein wegen beeinträchtigter Arbeitsfähigkeit, sondern auch aufgrund der allgemeinen Unterbeschäftigung: Teilweise durch sozialpolitisch begründete Gesetzesänderungen und höchstrichterliche Rechtsprechung gefördert,¹⁹ ist im Laufe der siebziger Jahre die Zahl der Erwerbsunfähigkeitsrenten ständig gestiegen²⁰ und das durchschnittliche Rentenzugangsalter laufend gesunken²¹. Das durchschnittliche Zugangsalter steigt seit Anfang der 80er Jahre zwar wieder leicht an; auch 1985 erfolgten in der Arbeiterrentenversicherung jedoch noch immer zwei von

(Fortsetzung Fußnote von vorangegangener Seite)

von Schwerbehinderten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Forschungsbericht Sozialforschung 117, Bonn 1985, S. 112 ff.

¹⁸ Nach einer Schätzung aus dem Jahre 1982 beteiligten sich nur 2 % aller Ausbildungsbetriebe an der beruflichen Erstausbildung behinderter Jugendlicher. **U. Degen, S. Hüslmann, P.-W. Kloas, B. Melms, H. Podeszfa**, Berufliche Bildung Behinderter, Berichte zur beruflichen Bildung H. 43, Bundesinstitut für Berufsbildung, Berlin 1982, S. 12; in Brandts Befragung gaben nur 10 % aller Ausbildungsbetriebe an, irgendwann bereits einmal zumindest einen Schwerbehinderten ausgebildet zu haben, **F. Brandt**, a.a.O., S. 210.

¹⁹ **O. E. Krasney**, Die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts zur Berufs- und Erwerbsunfähigkeit als arbeitsmarktkennende Rechtsgestaltung, in: **M. Kittner** (Hrsg.), Arbeitsmarkt - ökonomische, soziale und rechtliche Grundlagen, Heidelberg, 1982, S. 355 ff.

²⁰ Eine Schätzung für das Jahr 1977 ergab, daß allein aufgrund der geänderten, stärker arbeitsmarktbbezogenen Bewilligungspraxis 261.000 Personen mehr eine Erwerbsunfähigkeitsrente bezogen haben, die sonst entweder beschäftigt oder arbeitslos gewesen wären. **M. Pfaff, W. Huber**, Disability Policy in the Federal Republic of Germany, in: R.H. Havemann, V. Halberstadt, R.V. Burkhauser, a.a.O., S. 229; auch 1985 erfolgten in der Arbeiterrentenversicherung 19 % der Zugänge in Erwerbsunfähigkeitsrente trotz bestehender Arbeitsfähigkeit aufgrund des Fehlens eines Arbeitsplatzes, **VDR-Verband deutscher Rentenversicherungsträger**, Rentenzugang des Jahres 1985, Statistik Bd. 71, Frankfurt a.M. 1986, S. 227 f.

²¹ **C. Orsinger, P. Clauzing**, Verkürzung der Lebensarbeitszeit im Spiegel der Rentenversicherung, in: Die Angestelltenversicherung 29. Jg. 7,8/1982, s. 365 ff.

fünf Rentenzugängen über eine Erwerbsunfähigkeitsrente, das Durchschnittsalter der Männer bei Rentenbeginn wegen Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit lag bei rd. 53 Jahren²².

Wenn ein (Schwer-)Behindertener seinen Arbeitsplatz verliert und ein baldiger Übergang in die Rente nicht möglich ist, so bleibt er in der Regel sehr lange arbeitslos: Die schwerbehinderten Arbeitslosen im September 1986 waren zu 53 %, d.h. doppelt so häufig wie Arbeitslose ohne gesundheitliche Beeinträchtigungen, ein Jahr oder noch länger ohne Arbeit²³. Dabei haben nur vergleichsweise wenige arbeitslose Schwerbehinderte überhaupt eine Aussicht darauf, jemals wieder einen Arbeitsplatz zu bekommen²⁴; damit dies gelingt, sind sie stärker als Nichtbehinderte auf öffentliche Unterstützung angewiesen (vgl. Tabelle 1) und/oder müssen häufiger als Nichtbehinderte eine Verschlechterung ihrer beruflichen Situation hinnehmen.

Insgesamt erfahren (Schwer-)Behinderte also auch und gerade auf dem Arbeitsmarkt eine gravierende Benachteiligung. Dabei läßt sich zeigen, daß diese Benachteiligung - allerdings auch aufgrund der verschiedenen Kündigungsschutzregelungen (vgl. Kap. 2.1.2, 2.2.2) und wegen der skizzierten Bedeutung eines vorzeitigen Übergangs in die Rente - weniger in einem erhöhten Entlassungsrisiko als vielmehr im überdurchschnittlichen Verbleibsrisiko in Arbeitslosigkeit und in den unterdurchschnittlichen

²² VDR a.a.O., S. 38 f., 79.

²³ ANBA 3/1987, 35. Jg., S. 275.

²⁴ Für einen Großteil ist die Arbeitslosigkeit seit längerer Zeit tatsächlich nur ein Durchgangsstadium auf dem Weg in die Rente, s. Chr. Brinkmann, K. Schober-Gottwald, Zur beruflichen Wiedereingliederung von Arbeitslosen während der Rezession 1974/75, in: MittAB 9. Jg. 2/1976, S. 99 f.; W. Karr, Zur Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit, in: MittAB 12. Jg. 2/1979, S. 152 ff; Chr. Büchtemann, Gesundheitliche Beeinträchtigungen und Bewältigungen von Arbeitslosigkeit: Neue Erkenntnisse aus einer Paneluntersuchung, Manuskript, Berlin 1984. Im Mai 1984 betrug der Anteil der Abgänge in die Rente bei Schwerbehinderten 17 %, bei sonstigen Arbeitslosen mit gesundheitlichen Einschränkungen 5 % und bei den nicht gesundheitlich beeinträchtigten Arbeitslosen 1 %.

Tabelle 1: Zu- und Abgänge in/aus Arbeitslosigkeit nach gesundheitlichem Status, Herkunft und Verbleib im Mai 1985

Zugänge	Gesundheitlicher Status						Abgänge	Gesundheitlicher Status						
	SB ¹⁾		mit ²⁾ gE		ohne ³⁾ gE			SB ¹⁾		mit ²⁾ gE		ohne ³⁾ gE		
	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %		abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %	
(1) insgesamt	3 172	100	7 359	100	88 316	100	(1) insgesamt	2 933	100	7 721	100	94 274	100	
(2) vorher abhäng. erwerbstätig	2 101	66	4 896	67	64 880	74	(2) in betriebl. Arbeitsver- hältnis	1 570	54	4 731	61	70 910	75	
darunter in v.H. von (2):							darunter in v.H. von (2)							
a) eigene Kündi- gung	276	13	1 059	22	10 377	16	a) selbstges. Arbeit	633	40	2 790	59	42 019	59	
b) Arbeitgeber- Kündigung	1 085	52	2 901	59	36 741	57	b) Vermittlung in Arbeit	937	60	1 941	41	28 891	41	
c) gegenseitiges Einverständnis	279	13	288	6	1 784	3	c) Vermittlung in ABM	305	33	352	18	2 943	10	
d) befristetes Arbeitsverhält- nis	461	22	648	13	15 978	25	d) mit Finanz- hilfe an Arbeitgeber	151	16	72	4	594	2	
e) ohne Förde- rung ver- mittelt							e) ohne Förde- rung ver- mittelt	481	51	1 517	78	25 354	88	
(3) vorher ande- weitig be- schäftigt tigt	45	1	159	2	2 289	3	(3) Fortbildung Umschulung Reha	130	4	400	5	2 424	3	
(4) Erwerbstätig- keit zuvor mindestens 6 Monate unterbrochen	713	23	1 508	21	9 014	10	(4) Sonstiges	1 233	42	2 590	34	20 940	22	
(5) zuvor nicht erwerbstätig	313	10	796	11	12 133	14								

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit Ib2; eigene Berechnungen.

1) Schwerbehinderte

2) Sonstige Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen

3) Personen ohne gesundheitliche Einschränkungen

Zugangschancen in Erwerbsarbeit besteht²⁵. Diese (Wieder-)Eingliederungsschwierigkeiten wiederum sind nicht allein, aber im besonderen Maße auf die gesundheitliche Beeinträchtigung und auf den besonderen Status Behindter zurückzuführen: Behinderte teilen zwar oftmals die diskriminierenden Merkmale mit anderen schwervermittelbaren Arbeitslosen (höheres Alter, fehlende abgeschlossene Berufsausbildung, Teilzeitarbeitswunsch, fehlende bzw. länger unterbrochene vorherige Erwerbstätigkeit). Aber selbst wenn man diese Kumulation in Anrechnung stellt, zeigt sich, daß insbesondere Schwerbehinderte - auch wenn für sie keines dieser Merkmale zutrifft - in der Regel deutlich überdurchschnittlich lange arbeitslos bleiben²⁶. Verschiedene Untersuchungen haben denn auch ergeben, daß gesundheitliche Einschränkungen - zusammen mit einem höheren Alter - als gravierendster Faktor die Wiedereingliederungschancen beeinträchtigen²⁷.

²⁵ **F. Egle, W. Karr, R. Leupoldt**, Strukturmerkmale der Arbeitslosen für Ströme und Bestände sowie Analyse der Vermittlungstätigkeit, in: MittAB 13. Jg. 1/1980, S. 107.

²⁶ **R. Schettkat, K. Semlinger**, Der eigenständige Effekt gesundheitlicher Einschränkungen als Vermittlungshemmnis, in: MittAB 15. Jg. 4/1982, S. 441 f.

²⁷ **dieselben**, ebenda; **Chr. Brinkmann**, Strukturen und Determinanten der beruflichen Wiedereingliederung von Langfristarbeitslosen, in: MittAB 11. Jg. 2/1978, S. 182 ff.; **derselbe**, Arbeitslosigkeit und berufliche Ausgliederung älterer und leistungsgeminderter Arbeitnehmer, in: MittAB 12. Jg. 4/1979, S. 522; **W. Karr, G. Apfelthaler**, Zur Dauer der Arbeitslosigkeit, in: MittAB 14. Jg. 4/1981, S. 388; **F. Egle, W. Karr, R. Leupoldt**, a.a.O., S. 107.

2.1.2 Instrumente der beruflichen Integrationsförderung Behindter

Die Arbeits- und Berufsförderung Behindter ist in einer Vielzahl von Einzelgesetzen geregelt und fällt in die Zuständigkeit verschiedener Institutionen. Von entscheidender Bedeutung sind dabei das "Gesetz zur Sicherung der Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft" (Schwerbehindertengesetz: SchwbG) und das "Arbeitsförderungsgesetz" (AFG);²⁸ die wichtigsten Institutionen sind die Hauptfürsorgestellen und die Bundesanstalt für Arbeit.²⁹ Durch das Rehabilitationsangleichungsgesetz und verschiedene Vereinbarungen zwischen den Rehabilitationsträgern ist das Förderungsinstrumentarium weitgehend vereinheitlicht worden; im folgenden beschränkt sich die Darstellung auf die Instrumente des SchwbG und des AFG.³⁰ Dabei ist zu beachten, daß die Förderungsmöglichkeiten des SchwbG Behinderten mit amtlich festgestellter Schwerbehinderteneigenschaft vorbehalten sind. Die Arbeitsverwaltung kann allerdings Behinderte mit einem Grad der Behinderung von mindestens 30 den Schwerbehinderten gleichstellen. Für eine Unterstützung im Rahmen der Rehabilitation nach dem AFG ist dagegen der Schwerbehindertenstatus unerheblich.³¹ Festzuhalten ist ferner, daß sich in der Praxis eine "Aufgabenteilung" herausgebildet hat, wonach das Instrumentarium des SchwbG hauptsächlich für beschäftigte Schwerbehinderte Anwendung findet, während das des AFG vornehmlich bei der Förderung arbeitsloser (Schwer-)Behindter zum Tragen kommt.

²⁸ Die genaueren Ausführungsbestimmungen finden sich in den entsprechenden Durchführungsverordnungen, das sind insbesondere die "Ausgleichsabgabenverordnung Schwerbehindertengesetz (SchwbAV)" vom 8. August 1978 und die "Anordnung über die Arbeits- und Berufsförderung Behindter der Bundesanstalt für Arbeit (AReha)" i.d.F. vom 28. Januar 1986.

²⁹ 1983 hatte die Bundesanstalt für Arbeit (BA) einen Anteil an den berufsfördernden Rehabilitationsmaßnahmen von 79 %, D. Deininger, Rehabilitationsmaßnahmen 1983, in: Wirtschaft und Statistik 10/1985, S. 822.

³⁰ Die öffentliche Einrichtung von Arbeitsplätzen für Behinderte (in Behindertenwerkstätten) wird dabei ausgeklammert.

³¹ Zur Abgrenzung siehe Kap. 2.1.1.

Die wichtigsten Instrumente des SchwbG sind:

- (1) **Die allgemeine Verpflichtung der Arbeitgeber, die Beschäftigung Schwerbehinderter zu begünstigen**, d.h. bei freiwerdenden Arbeitsplätzen grundsätzlich die Möglichkeit einer Besetzung mit einem Schwerbehinderten zu prüfen, Bewerbungen von Schwerbehinderten zu begünstigen, schwerbehinderte Belegschaftsangehörige so zu beschäftigen, daß sie ihre Fähigkeiten und Kenntnisse möglichst voll verwerten und entwickeln können, Schwerbehinderte bei innerbetrieblichen Bildungsmaßnahmen bevorzugt zu berücksichtigen und schließlich Arbeitsräume, die technische Ausstattung und die Arbeitsorganisation so zu gestalten, daß möglichst viele Schwerbehinderte beschäftigt werden können. Die Verpflichtung gilt nur dann als aufgehoben, wenn ihre Befolgung mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden und dem Arbeitgeber nicht zumutbar wäre. Dabei sind die Unterstützungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand zu berücksichtigen. Die vorsätzliche oder fahrlässige Nichteinhaltung dieser allgemeinen Verpflichtungen kann teilweise mit einem Bußgeld belegt werden, wovon in der Praxis m.W. noch kein Gebrauch gemacht worden ist. Zum Schutz ihrer Gesundheit bzw. zum Ausgleich für ihre besondere Belastung haben Schwerbehinderte darüber hinaus einen Anspruch auf einen einwöchigen Zusatzurlaub; auf ihr Verlangen sind sie von Mehrarbeit freizustellen.
- (2) **Die besondere Verpflichtung aller Arbeitgeber mit wenigstens 16 Arbeitsplätzen, mindestens 6 % Schwerbehinderte zu beschäftigen**. Anrechenbar auf die Pflichtquote sind neben Schwerbehinderten in der Hauptsache gleichgestellte Behinderte und Inhaber eines Bergmann-Versorgungsscheines, d.h. Bergleute, die für Unter-Tage-Arbeit nur noch beschränkt bzw. nicht mehr tauglich sind. Das Arbeitsamt kann die Beschäftigung eines Schwerbehinderten auf mehr als einen Pflichtplatz anrechnen. Diese Möglichkeit besteht insbesondere bei Schwerstbehinderten (GdB mindestens 80) und Schwerbehinderten, die 55 Jahre und älter sind; mit der Neufassung des Gesetzes vom Juni 1986 sind Schwerbehinderte, die zur Ausbildung beschäftigt werden, grundsätzlich auf mindestens zwei Pflichtplätze anzurechnen. Kommt ein Arbeitgeber dieser obligatorischen Beschäftigungspflicht nicht nach, so hat er eine monatliche Ausgleichsabgabe an die Hauptfürsorgestelle zu entrichten, die seit Inkrafttreten des Gesetzes 1974 bei 100 DM je unbesetzten Pflichtplatz lag und mit der Novelle auf 150 DM angehoben worden ist. Abgabepflichtige Arbeitgeber können 30 % des Rechnungsbetrages von Aufträgen an Behindertenwerkstätten mit der Abgabeschuld verrechnen.
- (3) **Das Angebot von Finanzhilfen sowie Sach- und Beratungsleistungen an Schwerbehinderte oder Arbeitgeber zur Sicherung bzw. Verbesserung der beruflichen Eingliederung (Nachgehende oder jetzt Begleitende Hilfe)**. Aus den Mitteln der Ausgleichsabgabe können die Hauptfürsorgestellen den Behinderten die Kosten für die Beschaffung und Instandsetzung technischer Arbeitshilfen

erstatteten, den Erwerb eines Führerscheines und eines behinderungsgerechten Kraftfahrzeuges bezuschussen, bei der behinderungsgerechten Wohnraumversorgung helfen und sonstige Hilfen gewähren, die für die berufliche Integration erforderlich sind. Arbeitgeber können Zuschüsse und beratende Hilfen bei der behinderungsgerechten Arbeitsplatzanpassung, für die Beschaffung geeigneter Arbeitshilfen oder für die Einrichtung eines Arbeitsplatzes für einen Schwerbehinderten erhalten. Ein Teil des Mittelaufkommens aus der Ausgleichsabgabe ist für Zuschüsse an überbetriebliche Rehabilitationseinrichtungen und für die Finanzierung vermittelungsfördernder Lohnkostenzuschüsse reserviert.

- (4) **Die Verfahrensvorgabe, daß Kündigungen eines Schwerbehinderten der vorherigen Zustimmung durch die Hauptfürsorgestelle bedürfen.** Die Hauptfürsorgestelle soll bei Anträgen auf ordentliche Kündigung innerhalb eines Monats entscheiden und hat dabei Stellungnahmen des Arbeitsamtes, der Belegschaftsvertretung, des Schwerbehinderten-Vertrauensmannes und des Schwerbehinderten einzuhören. Bei ihrer Entscheidung ist die Hauptfürsorgestelle gesetzlich gehalten, eine gütliche Einigung anzustreben. Darüber hinaus ist ihr Ermessen eingeschränkt, wenn der Kündigungsgrund eine dauerhafte Betriebsstilllegung oder eine wesentliche Betriebseinschränkung ist. In diesen Fällen muß bzw. soll sie dem Antrag zustimmen, wenn dem Schwerbehinderten nach der Kündigung noch für mindestens 3 Monate der Lohn bzw. das Gehalt gezahlt wird und infolge der Betriebseinschränkung und der damit verbundenen Entlassungen die Pflichtquote nicht unterschritten wird. Die Kündigungsfrist nach erteilter Zustimmung beträgt mindestens 4 Wochen. Bei Anträgen auf außerordentliche Kündigung entfällt die Kündigungsfrist, über den Antrag ist innerhalb von 2 Wochen zu entscheiden. Hier soll die Zustimmung erteilt werden, wenn der Kündigungsgrund nicht im Zusammenhang mit der Behinderung steht. Setzte der besondere Kündigungsschutz in der alten Gesetzesfassung nach Ablauf der Probezeit ein, die die tarifvertraglich zulässige Zeit bzw. ein halbes Jahr nicht überschreiten durfte, so beginnt der Kündigungsschutz nach der Neufassung des Gesetzes grundsätzlich erst nach einem halben Jahr. Mit der Novelle sind ferner Schwerbehinderte vom Kündigungsschutz ausgenommen, die das 58. Lebensjahr vollendet und einen Abfindungsanspruch haben und der Kündigung nicht rechtzeitig widersprechen.
- (5) **Die Wahl eines Schwerbehinderten-Vertrauensmannes in allen Betrieben und Dienststellen privater wie öffentlicher Arbeitgeber, in denen mindestens 5 Schwerbehinderte beschäftigt sind, durch die Schwerbehinderten.** Der Vertrauensmann hat die Interessen der Schwerbehinderten im Betrieb zu vertreten und sie zu beraten; wie in der Gesetzesnovelle akzentuiert, soll er darüber hinaus die Eingliederung von betriebsfremden Schwerbehinderten fördern. Der Vertrauensmann ist mit eigenen Informationsrechten gegenüber dem Arbeitgeber und mit Beratungs- und Teilnahmerechten gegenüber der Belegschaftsvertretung ausgestattet. Insbesondere hat der Arbeitgeber den Ver-

trauensmann über Bewerbungen von Schwerbehinderten zu unterrichten und um eine Stellungnahme zu bitten. Der Vertrauensmann genießt die gleichen persönlichen Schutzrechte wie ein Mitglied der Belegschaftsvertretung, auch steht ihm für die Ausübung seines Amtes ein Recht auf Freistellung von der Arbeit zu. Ihm ist vorgegeben, eng mit der Hauptfürsorgestelle, dem Arbeitsamt und den innerbetrieblichen Aufgabenträgern zusammenzuarbeiten, wozu insbesondere der Betriebs-/Personalrat und **der Arbeitgeberbeauftragte für Schwerbehindertenfragen** zählen. Einen derartigen Beauftragten hat jeder beschäftigungspflichtige Arbeitgeber unbeschadet der tatsächlichen Zahl der bei ihm beschäftigten Schwerbehinderten zu benennen.

- (6) **Die Beauftragung einer besonderen öffentlichen Institution mit der Durchführung des Gesetzes.** Zwar sind auch der Arbeitsverwaltung einige Aufgaben aus dem SchwbG übertragen (Mehrfachanrechnung, Gleichstellung, Überwachung der Quotenregelung), die zentrale Verantwortlichkeit liegt jedoch bei den Hauptfürsorgestellen, die den Kündigungsschutz und die Begleitende Hilfe umsetzen und durch entsprechende Schulungs- und Informationsangebote die betrieblichen Aufgabenträger in ihrer Arbeit unterstützen aber auch darüber hinaus für die Möglichkeiten der Beschäftigungsintegration Behinderter werben sollen. Insgesamt gibt es in der Bundesrepublik 19 Hauptfürsorgestellen, die voneinander unabhängig sind, sich aber auf Bundesebene zu einer Arbeitsgemeinschaft zusammengeschlossen haben. Von ihren knapp 1.000 Mitarbeitern stehen rund 250 für die Aufgaben nach dem SchwbG zur Verfügung; einige Hauptfürsorgestellen haben kommunale Fürsorgestellen Teilaufgaben übertragen, so daß die personelle Kapazität höher liegt.³²

Die wichtigsten Instrumente des AFG bzw. der Arbeitsverwaltung sind:

- (1) **Die individuelle und institutionelle Förderung der beruflichen Rehabilitation durch Ausbildungs-, Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen in überbetrieblichen Ausbildungsstätten.** Die Förderung besteht in erster Linie aus Finanzhilfen an die entsprechenden berufsbildenden Rehabilitationseinrichtungen, aus der Übernahme der anfallenden Ausbildungskosten und aus Zu- schüssen zum Lebensunterhalt für den Behinderten. Für die berufliche Erstausbildung behinderter Jugendlicher gibt es 33 Berufsbildungswerke mit rund 10.000 Ausbildungsplätzen; für die Fortbildung und Umschulung erwachsener Behindeter stehen 21 Berufsförderungswerke mit rund 12.000 Plätzen zur Verfü-

³² Genauere Angaben sind nicht möglich, da die Personalbereitstellung der Kommunen höchst unterschiedlich ist und keine Aufstellung vorliegt. Ausführlicher zur Bedeutung der Hauptfürsorgestellen: H.-G. Ritz, Die Hauptfürsorgestellen in der Rehabilitationspolitik, in: P. Runde, R.G. Heinze (Hrsg.), Chancengleichheit für Behinderte, Darmstadt 1979, S. 141 ff.

gung.³³ Darüber hinaus kann die Arbeitsverwaltung für Behinderte, die an einer Bildungsmaßnahme teilnehmen, u.a. finanzielle Mobilitätsbeihilfen, Zuschüsse für technische Arbeitshilfen und für die Haushaltsführung gewähren.

- (2) **Das Angebot von Finanzhilfen sowie Sach- und Beratungsleistungen an Behinderte zur Förderung der Arbeitsaufnahme.** Hierzu zählen insbesondere die Übernahme bzw. die Bezugsschüssung von Bewerbungskosten und anderen Kosten, die im Rahmen der Aufnahme einer beruflichen Tätigkeit bei einem (anderen) Arbeitgeber und/oder an einem anderen Ort anfallen (z.B. Umzugs-/Reisekosten und Kosten einer getrennten Haushaltsführung). Darüber hinaus kann auch die Arbeitsverwaltung Zuschüsse zur Beschaffung eines behinderungsgerechten Kraftfahrzeuges, zur Einrichtung einer behinderungsgerechten Wohnung und für erforderliche technische Arbeitshilfen zahlen.
- (3) **Das Angebot von Finanzhilfen sowie Sach- und Beratungsleistungen an Arbeitgeber zur Begünstigung der Beschäftigung und Ausbildung Behindarter.** Hierbei handelt es sich in erster Linie um Zuschüsse zur Ausbildungsvergütung (i.d.R. bis zu 60 % der Vergütung im letzten Ausbildungsjahr, in Ausnahmefällen 100 %), um die Übernahme der Kosten einer befristeten Probebeschäftigung und um befristete Zuschüsse zu den Lohnkosten bei Einstellung eines Behinderten (Eingliederungshilfe: max. 80 % des Arbeitsentgelts für max. 2 Jahre, dabei aber nach Ablauf von 6 Monaten degressiv gestaffelt). Die Eingliederung von Schwerbehinderten kann daneben auch im Rahmen des allgemeinen Instrumentariums des AFG (das weitere Möglichkeiten der Lohnkostenbezugsschüssung für Arbeitgeber vorsieht) oder darüber hinaus mit Hilfe eines speziellen Zuschußprogramms, das aus Mitteln der Ausgleichsaabgabe finanziert aber von der Arbeitsverwaltung administriert wird, gefördert werden: In besonders erschwerten Eingliederungsfällen und für ältere Schwerbehinderte sowie für das Angebot eines Ausbildungsplatzes können mit diesen Mitteln zur Zeit (1986) Lohnkostenzuschüsse bis zu 80 % für max. 3 Jahre angeboten werden, allerdings unter Anrechnung anderweitig gewährter Zuschüsse. Schließlich kann auch die Arbeitsverwaltung die Einrichtung bzw. Anpassung von Arbeitsplätzen durch Beratung und Finanzhilfen an den Arbeitgeber fördern.

³³ Die Zahlen beziehen sich auf den Ausbaustand 1984; hinzu kamen zur selben Zeit ca. 11.000 Plätze für Schwerbehinderte im Rehabilitationsbereich der etwa 330 anerkannten Werkstätten für Behinderte und rund 1.900 Plätze in 11 behinderungsspezifischen besonderen Rehabilitationszentren, s. BMA, Behinderte und Rehabilitation, Bericht der Bundesregierung über die Lage der Behinderten und die Entwicklung der Rehabilitation 1984, Bonn 1984.

- (4) Die Einrichtung besonderer Organisationseinheiten innerhalb der Arbeitsverwaltung, die spezialisiert für die berufliche Rehabilitation und die Beratung und Betreuung Schwerbehinderter zuständig sind.³⁴ Diese sogenannten Reha/SB-Stellen sind 1978 in den 142 Arbeitsämtern der Bundesanstalt für Arbeit eingerichtet worden. Sie sind zuständig für die Planung und Durchführung von Rehabilitationsmaßnahmen und für die Arbeitsvermittlung für Schwerbehinderte; Behinderte, die nicht gleichzeitig den Schwerbehindertenstatus haben, werden dagegen nach abgeschlossener (berufsbildender) Rehabilitation durch die allgemeine Arbeitsvermittlung betreut. Im Grundmuster setzen sich die Reha/SB-Stellen jeweils aus zwei Arbeitsberatern, zwei Arbeitsvermittlern und fünf Hilfskräften zusammen; je nach Größe des Arbeitsamtes sind sie jedoch auch personell stärker besetzt. 1982 standen in den Reha/SB-Stellen insgesamt 359 Arbeitsberater und 219 Vermittler zur Verfügung. Für ihre Beratungstätigkeit können die Reha/SB-Stellen die Fachdienste der Arbeitsverwaltung (Ärztlicher Dienst, Psychologischer Dienst, Technischer Beratungsdienst) heranziehen.

2.2 Betriebliche Personalpolitik und die Ursachen der Benachteiligung Schwerbehinderter auf dem Arbeitsmarkt

Der kurze Überblick über die Beschäftigungssituation Schwerbehinderter hat gezeigt, daß deren Erwerbschancen i.d.R. deutlich reduziert sind; auch und gerade auf dem Arbeitsmarkt zählen sie zu den am stärksten benachteiligten Personengruppen. Unklar sind aber noch die Ursachen dieser Benachteiligung, wenn man sich nicht damit zufrieden geben will, die statistische Korrelation zwischen Behindereneigenschaft und Arbeitsmarktrisiko unmittelbar kausal zu interpretieren.³⁵ Die Ursachen für diese Benachteiligung sind vielmehr auf Seiten der betrieblichen Personalpolitik zu suchen, die durch ihre Auswahlentscheidungen bei Einstellung und Entlassung dem primär makroökonomisch und demographisch

³⁴ Die Verpflichtung zur Einrichtung derartiger Stellen ist im SchwbG geregelt. Mit der Novelle ist die Organisationsform der Beratungs- und Vermittlungstätigkeit für Schwerbehinderte allerdings wieder offengehalten worden; zur Kritik dieser Sonderorganisation s. K. Semlinger, G. Schmid, a.a.O., S. 120 ff.

³⁵ Etwa in Art des Kurz-Schlusses: "Person A ist schwervermittelbar, weil schwerbehindert."

bestimmten quantitativen Niveau von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit die qualitative Struktur verleiht. Zu fragen ist also, warum Arbeitgeber i.d.R. dazu tendieren, Schwerbehinderte nicht zu beschäftigen,³⁶ und wie der Prozeß der Ausgrenzung funktioniert.

Wenn hier und im folgenden von Benachteiligung und Diskriminierung gesprochen wird, so sind diese Begriffe zunächst noch enger zu umreißen: Die Benachteiligung eines Einzelnen oder einer Personengruppe kann Resultat absichtsvoller Ungleichbehandlung sein oder Ergebnis einer Gleichbehandlung, die angesichts einer spezifischen Beeinträchtigung des/der Betroffenen im Ergebnis zu einer Schlechterstellung führen muß. Eine Benachteiligung kann also auch dadurch entstehen, daß eine gestaltbare Umwelt auf individuelle Beeinträchtigungen keine Rücksicht nimmt - dies soll als strukturelle Benachteiligung bezeichnet werden. Diskriminierung im engeren Sinne liegt demgegenüber vor, wenn eine Person nicht nach ihren tatsächlichen Eigenschaften, sondern nach ihrer Zugehörigkeit zu einer Personengruppe, der man pauschal negative Merkmale zuschreibt bzw. erwünschte Eigenschaften abspricht, beurteilt und behandelt wird.³⁷ Im hier interessierenden Kontext liegt Diskriminierung also dann vor, wenn sich die Beschäftigungschancen einer Person nicht nach ihrer Leistungsfähigkeit (im Verhältnis zum Lohnsatz), sondern (auch) nach ihrer Gruppenzugehörigkeit bestimmen.³⁸ Die skizzierten Beschäftigungsprobleme Schwerbehinderter deuten nun darauf hin, daß ihre Arbeitsmarktsituation sowohl durch strukturelle Benachteiligung als auch durch Diskriminierung gekennzeichnet ist.³⁹ Bevor die empiri-

³⁶ H. Leppin, H.-G. Ritz, Behinderte und Leistungsgeminderte als Problemgruppen des Arbeitsmarktes, in: Projektgruppe Arbeitsmarktpolitik, C. Offe (Hrsg.), Opfer des Arbeitsmarktes, Neuwied, Darmstadt 1977, S. 135 ff.

³⁷ G. Schmid, The Political Economy of Labor Market Discrimination: A Theoretical and Comparative Analysis of Sex Discrimination, in: G. Schmid, R. Weitzel, (Hrsg.), Sex Discrimination and Equal Opportunity, Aldershot 1984, S. 265.

³⁸ vgl. M. Lundahl, E. Wadensjö, Unequal Treatment, A Study in the Neo-Classical Theory of Discrimination, London, Sydney 1984, S. 57.

³⁹ Zur Erinnerung sei nochmals darauf verwiesen, daß die Feststellung (Fortsetzung Fußnote)

schen Befunde zum betrieblichen Beschäftigungsverhalten gegenüber Schwerbehinderten zusammengefaßt werden, soll zur besseren Einordnung der Problematik und damit auch zur besseren Einordnung des für die steuerungstheoretische Fragestellung ausgewählten empirischen Beispiels zunächst auf den allgemeinen Kontext betrieblicher Personalentscheidungen eingegangen werden.

2.2.1 Betriebliche Personalarbeit als politischer Prozeß und ökonomische Theorie der Diskriminierung

Dem betrieblichen Personalwesen wurde bis zu Beginn der siebziger Jahre sowohl in der Praxis als auch in der Wissenschaft nur ein untergeordneter Stellenwert beigegeben.⁴⁰ Die Situation änderte sich, als die Verfügbarkeit geeigneter Arbeitskräfte nicht mehr frictionslos mit dem steigenden und sich wandelnden Bedarf Schritt halten konnte⁴¹ und die unternehmerische Entscheidungssouveränität in personalwirtschaftlichen Angelegenheiten stärker eingeschränkt wurde.⁴² Die Einordnung des "Faktors Arbeit" in den betrieblichen Produktionsprozeß wurde damit schwieriger und das Personalwesen ließ sich nicht mehr einfach den betriebswirtschaftlichen Funktionserfordernissen unterordnen, sondern wurde zu einem wesentlichen betriebspolitischen Aktionsfeld.⁴³

(Fortsetzung Fußnote von vorangegangener Seite)
der Schwerbehindereigenschaft unabhängig von der tatsächlichen Erwerbs- und beruflichen Leistungsfähigkeit erfolgt.

⁴⁰ F. Bisani, Betriebliches Personalwesen, in: DBW 22. Jg. 4/1981, S. 6 f.

⁴¹ Bis zum Anwerbestopp 1973 konnte der ständig wachsende Arbeitskräftebedarf zumindest für den Bereich der gering qualifizierten Berufe durch ausländische Arbeitnehmer gedeckt werden; für den qualifizierten Bedarf ergaben sich jedoch nach Erreichung der Vollbeschäftigung Ende der fünfziger Jahre z.T. erhebliche Beschaffungsprobleme bzw. die Notwendigkeit zu aufwendigen (Re-)Qualifizierungsmaßnahmen.

⁴² Hier ist insbesondere auf die Ende der sechziger/Anfang der siebziger Jahre erfolgte Neufassung bzw. Einführung von (erweiterten) Schutz- und Mitbestimmungsrechten im Arbeitsrecht zu verweisen.

⁴³ D. v. Eckardstein, F. Schnellinger, Betriebliche Personalpolitik, 3. Auflage, München 1978, S. 3 ff.

Die verstärkte wissenschaftliche Aufmerksamkeit, die Fragen der betrieblichen Personalpolitik in der Folgezeit erfuhrten, hat bis heute allerdings - wohl der Heterogenität der betrieblichen Praxis entsprechend - noch zu keinem einheitlichen Konzept geführt; hervorstechende Gemeinsamkeit der verschiedenen Ansätze ist jedoch ihre - empirisch geprägte - verhaltens- und sozialwissenschaftliche Fundierung, hinter die ökonomische Aspekte zurücktreten:⁴⁴ Aufgabe und Möglichkeit der betrieblichen Personalpolitik werden nicht in der geradlinigen Verfolgung ökonomischer Optimierungsregeln gesehen, sondern im vermittelnden Ausgleich zwischen konfligierenden Interessen.⁴⁵ Personalpolitik ist demnach nicht erst in ihren Ergebnissen, sondern bereits in ihren Zielen Resultat von Verhandlungs- bzw. Interaktionsprozessen verschiedener (betrieblicher) Akteure.⁴⁶ Sie ist damit zwar nicht in dem Sinne offen, daß sich z.B. sozialpolitische Interessen als dominante Ziele beliebig durch- und umsetzen ließen; ihre Ziele und Ergebnisse sind jedoch insoweit contingent, als sie von der jeweiligen Kräftekonstellation der beteiligten Akteure und den anderweitigen technischen, marktlichen und gesetzlichen Rahmenbedingungen abhängig sind.⁴⁷

Personalpolitik als Managementfunktion hat dabei die Aufgabe, einen den betrieblichen Leistungserstellungs- und -verwertungszielen entsprechenden Personaleinsatz zu ermöglichen. Das Aufgabenspektrum reicht demnach von der mehr technischen Personalverwaltung über die Gestaltung des Gratifikationssystems und die Organisation der Personalbereitstellung bis hin zur Gestaltung der technischen, organisatorischen und sozialen Arbeitsbedingungen und -beziehungen, d.h. letztlich bis hin zu dem Versuch, das Kräfte- und Bedingungsgefüge betrieblicher Personalpolitik

⁴⁴ R. Munderer, J. Mittmann, 10 Jahre Personalwirtschaftslehren - von Ökonomie nur Spurenelemente, in: Die Betriebswirtschaft 43. Jg. 4/1983, S. 629, 647.

⁴⁵ R. Marr, M. Stitzel, Personalwirtschaft, München 1979, S. 29.

⁴⁶ vgl. D. v. Eckardstein, F. Schnellinger, a.a.O., S. 7.

⁴⁷ vgl. A. Remer, R. Munderer, Personalarbeit und Personalleiter in Großbetrieben, Berlin 1979, S. 27; D. v. Eckardstein, F. Schnellinger, a.a.O., S. 10 ff; R. Marr, M. Stitzel, a.a.O., S. 241 ff.

zielgerichtet zu formen.⁴⁸ Dieser letzte Bereich dürfte allerdings eher der strategischen Aufgabenstellung der Unternehmensführung⁴⁹ insgesamt zuzurechnen sein, während Personalpolitik i.e.S. - worunter hier die Arbeit einer dafür zuständigen Organisationseinheit verstanden wird - eher ausführenden Charakter hat: Im Mittelpunkt steht dabei die bedarfsgerechte Bereitstellung von Mitarbeitern, wobei der Bedarf quantitativ und qualitativ weitgehend aus den Produktions- und Absatzz Zielen abgeleitet wird.⁵⁰ Die Ursachen der Benachteiligung und Diskriminierung Behindelter und die Schwierigkeiten ihrer Überwindung liegen nun auf beiden Ebenen begründet.

Personalpolitik im strategischen Sinne ist allerdings nicht jedem Betrieb/Unternehmen möglich. Viele, vor allem kleinere Unternehmen werden sich damit begnügen müssen bzw. darauf angewiesen sein, die vorfindbaren Bedingungen für die eigenen Zwecke nutzbar zu machen, sich daran anzupassen und/oder sich mit anderen Akteuren zu verbünden.⁵¹ Insgesamt haben jedoch entsprechende unternehmerische Aktionen und Reaktionen zu einer Strukturierung des Arbeitsmarktgeschehens beigetragen, die inzwischen

⁴⁸ vgl. den differenzierten Überblick bei **A. Remer, R. Wunderer**, a.a.O., S. 67.

⁴⁹ Zum Strategieaspekt der Unternehmensführung im Spannungsfeld zwischen internen Kontrollinteressen und externen Anpassungserfordernissen s. **G. Bechtle**, Betrieb als Strategie, Frankfurt a.M./New York 1980.

⁵⁰ s. **A. Remer, R. Wunderer**, a.a.O., S. 93; **B. Lutz u.Mw.v. R. Schultz-Wild, F. Tiemann**, Betriebliche Personalplanung zwischen Unternehmensplanung und Personalpolitik Bd. 2, Frankfurt a.M./New York 1979, S. 80; an diesen Befunden aus der Mitte der siebziger Jahre dürfte sich auch heute noch nichts Grundlegendes geändert haben, so zeigt eine aktuelle Literaturübersicht immer noch eine klare Dominanz der sogenannten derivativen Personalplanung, s. **P. Röthing**, Zum Entwicklungsstand der betrieblichen Personalplanung, in: DBW 46. Jg. 2/1986, S. 204 ff.

⁵¹ So werden in manchen Kleinbetrieben personalpolitische (Kontrollspannen-)Probleme zur entscheidenden Wachstumsschwelle, s. **H.E. Maier**, Schafft Energieeinsparung Arbeitsplätze? Qualitatives Wachstum durch kleine Unternehmen, Opladen 1986, S. 166 ff.; s.a. **H.G. Mendius, W. Sengenberger, S. Weimer**, Arbeitskräfteprobleme und Humanisierungspotentiale in Kleinbetrieben, Frankfurt/M., New York 1987, S. 125 ff.

schen unter dem Terminus Segmentation vielfältig beschrieben und theoretisch gedeutet worden ist und die für die tägliche Personalarbeit im Betrieb den Handlungsrahmen und für die öffentliche Arbeitsmarktpolitik das Wirkungsfeld absteckt.

Danach untergliedert sich der in der traditionellen ökonomischen Theorie als homogen gedachte Arbeitsmarkt in voneinander abgegrenzte Teilmärkte, auf denen sich der Austauschprozeß zwischen Angebot und Nachfrage, d.h. Allokations- (Auswahl) und Distributionsentscheidungen (Entlohnung), nicht (nur) über den Preismechanismus vollzieht, sondern (auch) anderen Regeln und Verfahren folgt. Für die Bundesrepublik ist empirisch die Struktur eines dreigeteilten Arbeitsmarktes herausgearbeitet worden,⁵² der sich in einen betrieblichen, einen berufsfachlichen und einen externen (oder allgemeiner: offenen) "Jedermann"-Teilarbeitsmarkt untergliedert, auf dem jeweils unterschiedliche Qualifikationen (oder allgemeiner: Qualitäten) erzeugt, angeboten und nachgefragt werden, auf denen spezifische Mobilitätsprozesse ablaufen und die jeweils unterschiedlich (stark) gegeneinander "abgeschottet" sind. Als betrieblicher Teilarbeitsmarkt werden dabei die innerbetrieblichen Arbeitsmärkte zusammengefaßt, innerhalb derer sich die Mobilitätsprozesse nach mehr oder minder formalisierten Regeln vollziehen⁵³, während der

⁵² Zur Darstellung der empirischen Befunde und ihrer Interpretation vgl. **B. Lutz, W. Sengenberger**, Arbeitsmarktstrukturen und öffentliche Arbeitsmarktpolitik, Göttingen 1974; **G. Schmid**, Strukturierte Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik, Königstein/Ts. 1980, S. 99 ff.; **H. Biebler, W. Brandes**, Arbeitsmarktsegmentation in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt a.M./New York 1981; **H. Biebler, W. Brandes, F. Buttler, K. Gerlach, P. Liepmann**, Arbeitsmarktstrukturen und -prozesse, Tübingen 1981, S. 41 ff.

⁵³ Diese können den Status formeller Auswahl- und Verfahrensrichtlinien bzw. Bestandsschutzregeln haben (z. Verbreitung siehe **K. Gerlach, P. Liepmann**, Innerbetriebliche Stellenausschreibungen und Personalauswahlrichtlinien: Verbreitung und Bedeutung für betriebsinterne Arbeitsmärkte, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 100. Jg. 5/1980, S. 531 ff.; **J. Diekmann**, Betriebsvereinbarungen zum Personaleinsatz, Discussion Paper IIVG/dp85-210, Wissenschaftszentrum Berlin, Berlin 1985; **K. Dohse, U. Jürgens, H. Russig**, Probleme einer Beschränkung gewerkschaftlicher Bestandschutzpolitik auf die Absicherung älterer Arbeitnehmer - Zum Verhältnis von Bestandsschutz und personalpolitischer Flexibilität, (Fortsetzung Fußnote)

Austausch untereinander sehr begrenzt und der Einstieg i.d.R. jeweils nur über wenige Zugangsplätze am unteren Ende der betrieblichen Arbeitsplatzhierarchie möglich ist. Abgesehen von gravierenden konjunkturellen oder strukturellen Beschäftigungseinbrüchen erweisen sich in diesem Segment sowohl das Beschäftigungsniveau auf den einzelnen Märkten als auch das individuelle Arbeitsverhältnis als relativ stabil. Der berufsfachliche Teilarbeitsmarkt umfaßt demgegenüber die verschiedenen auf Berufsfelder eingegrenzten Arbeitsmärkte, die sich untereinander durch jeweils eigene formelle Qualifikationsnachweise abgrenzen, die wiederum den Zugang aus dem offenen Arbeitsmarkt weitgehend abriegeln und gleichzeitig die Mobilität über Unternehmensgrenzen hinweg erleichtern. Das vergleichsweise hohe Niveau an Beschäftigungssicherheit in diesem Segment ist allerdings nicht verbunden mit einer entsprechenden Sicherheit des einzelnen Beschäftigungsverhältnisses, sondern wird vielmehr erst durch die überbetrieblichen Mobilitätsprozesse erreicht. Der "Jedermann"-Teilarbeitsmarkt schließlich zeichnet sich weder durch spezifische interne Mobilitätsregeln noch durch besondere Zugangsbarrieren aus. Hier erweist sich das Beschäftigungsniveau insgesamt als vergleichsweise reagibel auf konjunkturelle und strukturelle Schwankungen; unabhängig davon ist auch die Stabilität der individuellen Beschäftigungsverhältnisse sehr gering. Während sich die betriebsinternen Arbeitsmärkte vornehmlich in industriellen Großunternehmen finden und die berufsfachlichen Arbeitsmärkte vor allem für kleinere Unternehmen mit Einzelfertigung (insbesondere für Handwerksbetriebe) den relevanten Teilmarkt darstellen, fungiert der "Jedermann"-Arbeitsmarkt allgemein als Rekrutierungsreservoir für unspezifisch qualifizierte Arbeitskräfte.

(Fortsetzung Fußnote von vorangegangener Seite)

in: dieselben (Hrsg.), Ältere Arbeitnehmer zwischen Unternehmensinteressen und Sozialpolitik, Frankfurt a.M./New York 1982, S. 327 ff.) oder aber den Charakter eher informeller Normen in Form impliziter Senioritätsrechte und Risikogarantien (zur Funktionsweise s. R. Dombois, Informelle Norm und Interessenvertretung und G. Bosch, R. Lichte, Die Funktionsweise informeller Senioritätsrechte, in: K. Dohse, U. Jürgens, H. Russig (Hrsg.), Statussicherung im Industriebetrieb, Frankfurt a.M., New York 1982, S. 173 ff. bzw. S. 205 ff.).

Um eine Erklärung dieser Struktur bemühen sich verschiedene Ansätze, die hier nur in einer Auswahl und stark gekürzt vorgestellt werden können⁵⁴: So geht der "radikalökonomische" Versuch davon aus, daß hinter diesem Prozeß das gezielte Bemühen der Arbeitgeberseite steht, durch Spaltung der Belegschaften, Hierarchisierung der Arbeitsplätze und Verknüpfung sowohl der Aufstiegsmöglichkeiten wie auch der Freisetzungsrisken mit entsprechenden Normensystemen Solidarisierungsprozesse innerhalb der Belegschaften zu unterbinden, individuelle Konkurrenz zu erzeugen und damit die Kontrolle über den Arbeitsprozeß zu sichern.⁵⁵ Institutionalistische Ansätze vermeiden demgegenüber die Annahme einer einseitigen Dominanz des Arbeitgeberinteresses. Sie sehen in der Segmentierung eher das Ergebnis institutionalisierter Marktzutrittsbarrieren und Anspruchsregeln (Aufstiegs- und Bestandsschutzrechte), die entweder zwischen Koalitionen beider Arbeitsmarktseiten unmittelbar ausgehandelt/ausgekämpft und durch staatliche Eingriffe gestützt werden,⁵⁶ oder die sich als Gewohnheitsrechte aus einmal mehr oder minder absichtsvoll gewählten betrieblichen Verfahren ergeben haben.⁵⁷ Teilweise werden hier aber auch Verfügbarkeitsrestriktionen aufgegriffen, ohne daß dabei jedoch auf Knappheitspreise oder allgemeiner gefaßte ökonomische Kostenvergleiche Bezug genommen wird: Danach erfolgt die Arbeitsmarktpaltung in einen Teil mit qualifizierten und relativ sicheren Arbeitsplätzen bzw. Beschäftigungschancen und in einen Teil mit unqualifizierten, prekären Jobs sowohl aus produktionstechnischen und absatzmarktabhängigen, also arbeitsnachfrageseitigen Faktoren

⁵⁴ Eine ausführliche und umfassendere Diskussion findet sich u.a. bei **H. Biehler, W. Brandes, a.a.O., H. Pfriem**, Konkurrierende Arbeitsmarkttheorien, Frankfurt a.M./New York 1979; eine Zusammenstellung zentraler Aufsätze findet sich bei **W. Sengenberger** (Hrsg.), Der gespaltene Arbeitsmarkt - Probleme der Arbeitsmarktsegmentation, Frankfurt a.M./New York 1978.

⁵⁵ **M. Reich, D.M. Gordon, R.C. Edwards**, Arbeitsmarktsegmentation und Herrschaft, in: **W. Sengenberger, a.a.O.**, S. 55 ff.

⁵⁶ **C. Kerr**, The Balkanization of Labor Markets, in: derselbe, Labor Markets and Wage Determination, Berkeley, Los Angeles, London 1977, S. 26 ff.

⁵⁷ **P.B. Doeringer, M.J. Piore**, Internal Labor Markets and Manpower Analysis, Lexington, Mass. 1971, S. 22 ff.

(Standardisierungsgrad, Losgröße, Absatzschwankungen), als auch aus dem angebotsseitigen Umstand, daß verschiedene Arbeitnehmergruppen – durch soziale (Rollen-)Festlegungen bedingt – über geringere berufsverwertbare Bildungsvoraussetzungen verfügen und ein unterschiedlich stabiles Erwerbsverhalten zeigen (z.B. Frauen).⁵⁸

Expliziter auf ökonomische Kostenkalküle nehmen dagegen humankapital- und vertragstheoretische Erklärungsansätze Bezug. Erstere thematisieren die Unterschiede im Erwerb und der Transferierbarkeit beruflicher Qualifikationen (betriebsspezifisch/on the job, berufsfachlich/in formalisierten Ausbildungsgängen), die Inzidenz der Ausbildungskosten (Arbeitgeber, Arbeitnehmer) und die daraus resultierenden Amortisationsinteressen.⁵⁹ Bei betriebsspezifischer "On the job"-Qualifizierung (die eher in großen und komplexen Betrieben erforderlich und effizient ist) ergibt sich ein gewisses Kräftegleichgewicht zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer und (damit) ein gleichgerichtetes Interesse an der Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse und einem reglementierten Aufstiegsverfahren.⁶⁰ Anders verhält es sich dagegen in den Bereichen, in denen entweder die Qualifizierungskosten sehr gering oder aber die erworbenen Qualifikationen betriebsübergreifend leichter transferierbar sind: Im "Jedermann"-Segment sind die Qualifizierungskosten und die gegebenenfalls daran anknüpfenden Fluktuationenkosten sehr gering; damit ist die Arbeitskraft relativ leicht zu ersetzen und das Beschäftigungsverhältnis prekär. Im berufsfachlichen Segment sind demgegenüber die Qualifikationskosten hoch, sie werden i.d.R. jedoch – zumindest zu

⁵⁸ **M.J. Piore**, Lernprozesse, Mobilitätshilfen und Arbeitsmarktsegmente, in: W. Sengenberger (Hrsg.), a.a.O., S. 67 ff.

⁵⁹ **B. Lutz, W. Sengenberger**, a.a.O., S. 47 ff; **L.C. Thurow**, Generating Inequality, New York 1975, S. 75 ff; grundlegend dazu **W.Y. Oi**, Labor as a Quasi-Fixed Factor of Production, in: JPE Vol. 70, 5/1962, S. 538 ff.

⁶⁰ "On the job"- Qualifizierung, so das Argument, erfordert die Mitwirkung eines erfahrenen Mitarbeiters, der ohne eine entsprechende Absicherung sein Wissen nicht weitergeben würde, da er sonst befürchten müßte, einen potentiellen Konkurrenten zu fördern, noch zudem ohne die Chance, das eigene Wissen in einem anderen Betrieb verwerten zu können.

einem großen Teil - vom Arbeitnehmer getragen.⁶¹ Für den Arbeitgeber, der derartig qualifizierte Arbeitskräfte einstellen will, entstehen jedoch Such- und Auswahlkosten, die bei Abschluß des Arbeitsvertrages Fixkostencharakter annehmen und sich über die Dauer des Beschäftigungsverhältnisses amortisieren müssen. Daraus ergibt sich für den Arbeitgeber in jedem Fall ein Interesse an der Reduktion dieser Informationskosten, dem der Arbeitnehmer Rechnung zu tragen hat. Hieraus wiederum resultiert das gemeinsame Interesse an einem objektiven Qualifikationsnachweis (dem allgemein anerkannten und nach einheitlichen und bekannten Kriterien und Verfahren erworbenen "Zertifikat"); darüber hinaus müßte dem Arbeitnehmer, wenn er nicht davon ausgehen kann, als "Quereinsteiger" in eine stabile Stammbelegschaft aufgenommen zu werden, daran gelegen sein, auch entsprechend seiner Qualifikation betrieblich beschäftigt zu werden.⁶²

Die vertragstheoretischen Interpretationen schließlich setzen an der Besonderheit des Arbeitsvertrages an: Wie in manch anderen Nutzungsverträgen auch, werden im Arbeitsvertrag die kontrahierten Leistungen beider Vertragsseiten unterschiedlich genau festgelegt - einem mehr oder minder genau vereinbarten Entgelt steht eine mehr oder minder offengehaltene Gegenleistung gegenüber; anders jedoch als bei ähnlichen Gütermarktverträgen verbleibt dem Verkäufer im Rahmen des Arbeitsvertrages (wegen der Untrennbarkeit von Verkäufer und Verkauftem) ein Einfluß auf die Verausgabung seiner Arbeitskraft, d.h. auf die tatsächliche Nutzung der veräußerten Verfügungsrechte über sein Arbeitsvermögen.⁶³ Der Arbeitsvertrag unterwirft also zwar den Arbeitnehmer inner-

⁶¹ So wird die Lernleistung in außerbetrieblichen Ausbildungsgängen nicht entlohnt (die Ausbildungskosten und Zuschüsse zum Lebensunterhalt werden tw. vom Staat oder kollektiven Fonds gezahlt) und die Ausbildungsvergütungen im betrieblichen Bereich liegen unter denen der jeweils niedrigsten Lohngruppen, während gleichzeitig davon auszugehen ist, daß - zumindest im Kleinbetrieblichen Bereich - Auszubildende in nicht unerheblichem Umfang für Produktionsaufgaben i.w.S. herangezogen werden.

⁶² ...was wiederum, wenn der Arbeitgeber zur Rücksichtnahme gezwungen ist, zu entsprechenden Konsequenzen bei der betrieblichen Arbeitsorganisation führt. vgl. B. Lutz, W. Sengenberger, a.a.O., S. 59 ff.

halb gewisser Bandbreiten dem Direktionsrecht des Arbeitgebers, dieser ist aber auch nach Vertragsabschluß auf die Kooperation des Arbeitnehmers angewiesen - und zwar um so mehr, je weniger sich die tatsächliche Arbeitsleistung kontrollieren bzw. ein festgestelltes Defizit sanktionieren läßt. Dies ist wiederum um so eher gegeben, wenn sich bestimmte aufgaben- oder arbeitsplatzspezifischen Leistungserfordernisse nur dem jeweils Ausführenden erschließen und das entsprechende Wissen nur von ihm weitergegeben werden kann.⁶⁴ In derartigen Fällen kann der Arbeitgeber zwar mit arbeitsvertraglichen Konsequenzen drohen, er muß dann jedoch damit rechnen, daß der Arbeitnehmer die erforderliche Kooperation auf das unerlässliche Minimum reduziert, wobei er gleichzeitig - bei Verzicht auf eine entsprechende Drohung - nicht sicher sein kann, daß der Arbeitnehmer sich nicht ohnehin so verhält. Für den einzelnen Arbeitnehmer besteht allerdings eine analoge Unsicherheit, so daß sich eine typische "prisoners dilemma"-Situation ergibt, in der individuell-rationales Verhalten zu einem ineffizienten Ergebnis führt. Als Lösungsweg erweisen sich hier wiederum kollektivvertragliche Entlohnungs-, Mobilitäts- und Bestandsschutzregeln - im Ergebnis also wieder die Herausbildung eines relativ abgeschlossenen betrieblichen Arbeitsmarktes, für den der Preismechanismus ausgeschaltet ist und Zugang, Mobilität und Entlohnung durch ausgehandelte Vereinbarungen geregelt werden.

Eine kohärente Zusammenfassung dieser Theorieansätze, die sich nicht wechselseitig ausschließen, sondern eher komplementär zueinander verhalten, steht noch aus. Festzuhalten jedoch ist, daß es eine Arbeitsmarktsegmentation gibt⁶⁵ und daß die damit einhergehende partielle Aufhebung des Preismechanismus zugunsten anderer institutionalisierter

⁶³ vgl. hierzu und zum folgenden die Darstellung bei H. Biehler, W. Brandes, a.a.O., S. 127 ff.; H. Biehler u.a., Arbeitsmarktstrukturen..., a.a.O., S. 20 ff.

⁶⁴ also bei Vorliegen sogenannter "job idiosyncracies", vgl. O.E. Williamson, M.L. Wachter, J.E. Harris, Understanding the Employment Relation: The Analysis of Idiosyncratic Exchange, in: The Bell Journal of Economics, Vol. 6 1/1975, S. 250-278.

⁶⁵ Ohne daß damit eine absolute "Undurchlässigkeit" und "Starrheit" der Segmentgrenzen behauptet werden soll.

Allokations- und Distributionsregeln auch ökonomischen Effizienzkriterien entsprechen kann, soweit damit Informations-, Qualifikations- und Kontraktkosten gesenkt werden. Die damit verbundene Ungleichverteilung der Beschäftigungschancen deutet jedoch darauf hin, daß dabei einzelwirtschaftliche (nicht unbedingt nur arbeitgeberseitige) Rentabilitätsinteressen im Vordergrund stehen, d.h. daß die Kosten nicht wirklich, jedenfalls nicht im entsprechenden Umfang gesenkt werden, sondern zu Lasten derjenigen Arbeitskräfte umverteilt werden, die auf das prekäre Segment des "Jedermann"-Arbeitsmarktes verwiesen sind oder gar keine Zutrittschancen zur Erwerbsarbeit haben.⁶⁶

Die beschriebene Aufspaltung des Arbeitsmarktes ist nun allerdings noch nicht gleichzusetzen mit einer entsprechenden Aufspaltung des Arbeitsangebots. Auch wenn es für die stabileren Segmente nur beschränkte Zugangsmöglichkeiten gibt, so ist daraus noch nicht unmittelbar abzuleiten, daß nur bestimmte Arbeitskräftegruppen hier auch tatsächlich Zugang finden. Da nun aber zu beobachten ist, daß bestimmte Personengruppen vorzugsweise in bestimmten Segmenten beschäftigt⁶⁷ bzw. besonders von Arbeitslosigkeit betroffen sind⁶⁸, ohne daß eine entsprechende Homogenität dieser Teilgruppen angenommen werden kann, ist zu vermuten, daß es noch einen zusätzlichen Mechanismus gibt, der sie an den prekären Bereich fesselt oder ihnen den Zugang zur Erwerbstätigkeit versperrt. Damit ist das betriebliche Auswahlverhalten angesprochen. Bevor im nächsten Abschnitt auf die Auswahlpraxis eingegangen wird, soll hier nochmals allgemeiner auf die dahinterstehenden Kalküle eingegangen werden, wobei insbesondere die Frage nach der ökonomischen Rationalität diskriminierenden Verhaltens interessiert.

⁶⁶ vgl. **W. Sengenberger**, Einführung: Die Segmentation des Arbeitsmarktes als politisches und wissenschaftliches Problem, in: derselbe (Hrsg.), a.a.O., S. 41.

⁶⁷ s. **H. Biebler, W. Brandes**, a.a.O., S. 225 ff., danach sind z.B. Frauen und Gastarbeiter im stabilen betrieblichen Segment deutlich unterrepräsentiert, im berufsfachlichen Segment finden sich dagegen vornehmlich männliche Deutsche.

⁶⁸ Dazu zählen Frauen, Ausländer, Jugendliche, Arbeitnehmer ohne abgeschlossene Berufsausbildung und/oder mit gesundheitlichen Einschränkungen und Ältere.

Zur ökonomischen Interpretation betrieblicher Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt liegen wiederum mehrere theoretische Ansätze vor. Ein vollständiger Überblick würde hier zu weit führen, zumal diese Theorien zu einem Großteil die Frage der Lohndiskriminierung in den Mittelpunkt stellen.⁶⁹ Kurz vorgestellt werden sollen lediglich einige der Argumentationslinien, die möglicherweise auch für die hier interessierende Frage der Beschäftigungsdiskriminierung Behinderter von Relevanz sind. Dabei lassen sich die unterschiedlichen Ansätze grob danach unterteilen, ob sie im Ausschluß bzw. der Schlechterstellung bestimmter Personengruppen ein eigenständiges Handlungsziel sehen oder aber ein Mittel zur Gewinnmaximierung. Nach den Erklärungsversuchen aus der ersten Gruppe ist handlungsleitendes Motiv für diskriminierendes Verhalten eine Abneigung gegenüber bestimmten Personengruppen, deren Kontakt gemieden wird.⁷⁰ Entsprechende Tendenzen sind auch gegenüber Behinderten empirisch festgestellt worden.⁷¹ Um einer derartigen Abneigung nachzukommen, so die theoretische Argumentation, verhält sich ein diskriminierender Arbeitgeber so, als ob die Lohnkosten für die Beschäftigung eines Arbeitnehmers aus der abgelehnten Gruppe bei gleichem Lohnsatz höher wären als für andere Arbeitnehmer.⁷² In der Konsequenz hat er dann tatsächlich höhere Beschäftigungskosten zu tragen bzw. muß sich mit einem niedrigeren Gewinn zufriedengeben.⁷³ Arbeitgeber, die nicht

⁶⁹ Für einen umfassenden Überblick: siehe **M. Lundahl, E. Wadensjö**, a.a.O., S. 8 ff.

⁷⁰ Dies ist der Ausgangspunkt der Diskriminierungstheorie von Becker, der damit den Anstoß für diese Argumentationslinie neoklassischer Diskriminierungstheorie gab, **G.S. Becker**, *The Economics of Discrimination*, Chicago 1957 (2. Auflage 1971).

⁷¹ **G. Cloerkes**, Einstellung und Verhalten gegenüber Körperbehinderten, Berlin 2. Aufl. 1980, S. 430 ff.; vgl. auch **K.H. Seifert, W. Stangl**, Einstellung zu Körperbehinderten und ihrer beruflich-sozialen Integration, Bern u.a. 1981.

⁷² Die Differenz ergibt sich aus dem Unterschied zwischen dem Geldlohn und den "Netto-Kosten", die auch die nichtmonetären Kosten des unerwünschten Kontakts enthalten, s. **G.S. Becker**, a.a.O., S. 40 f. der 2. Auflage.

⁷³ Dies ergibt sich bereits aus Beckers Definition der Diskriminierung, wonach Diskriminierung nur vorliegt, wenn ein Arbeitnehmer nicht
(Fortsetzung Fußnote)

diskriminieren, hätten demgegenüber eine Kostenvorteil; bei funktionierendem Wettbewerb würden diskriminierende Arbeitgeber dementsprechend verdrängt werden.⁷⁴

Die anderen Erklärungsversuche sehen demgegenüber in der Diskriminierung bestimmter Arbeitnehmergruppen keinen Selbstzweck, sondern ein probates Mittel, Kosten zu sparen bzw. Einkommenseinbußen zu vermeiden. Als verhaltensbestimmend werden dabei entweder die Existenz entsprechender sozialer Regeln oder Informationsdefizite angenommen. Besteht z.B. eine von vielen geteilte Ablehnung des Kontakts zu bestimmten Personengruppen, so kann es für einen Arbeitgeber auch dann angezeigt sein, diesen Personenkreis zu diskriminieren, wenn er selbst diese ablehnende Haltung nicht teilt, da er anderweitig mit einem Reputationsverlust⁷⁵ und/oder mit materiellen Einbußen, etwa infolge reduzierter Umsätze, rechnen müßte. Für entsprechende Risiken eines vorurteilslosen Umgangs mit Behinderten ließen sich ebenfalls empirische Beispiele benennen.⁷⁶

(Fortsetzung Fußnote von vorangegangener Seite)

eingestellt wird, obwohl sein Wertgrenzprodukt größer ist als die Grenzkosten seiner Beschäftigung (wobei Becker hier mit den Grenzkosten auf den Geldlohnssatz und nicht auf die "Nettokosten" (s. Fn. 72) abstellt), s. G.S. Becker, ebenda.

⁷⁴ Becker selbst und andere Autoren in seiner Folge haben jedoch aufgezeigt, daß unter bestimmten Bedingungen die Kosten der Diskriminierung relativ niedrig und die Verdrängung relativ schwierig sein kann, so daß die wettbewerbspolitische Antwort auf diskriminierendes Verhalten, die so nahe zu liegen scheint, nicht unbedingt weit genug tragt, s. M. Lundahl, E. Wadensjö, a.a.O., S. 26 ff.

⁷⁵ Dies ist der Erklärungsansatz von G.A. Akerloff, A Theory of Social Custom, of Which Unemployment May be One Consequence, in: QJE Vol. 94 1980, S. 750 ff.

⁷⁶ Cloerkes, a.a.O., S. 432, 434 f. Erinnert sei auch an das Urteil der 24. Zivilkammer des Landgerichts Frankfurt vom 25. Februar 1980, die einer Klägerin gegenüber einem Reiseveranstalter eine teilweise Rückerstattung der Reisekosten zusprach, u.a. weil sie sich zu Recht durch den Anblick mehrerer körperbehinderter Hotelgäste in ihrem Urlaubserlebnis beeinträchtigt fühlte, s. DIE ZEIT vom 1.5.1981, Ein böses Urteil und die Folgen.

Die Erklärungsansätze über die Informationsproblematik gehen demgegenüber davon aus, daß ein diskriminierender Arbeitgeber sich entweder von einem falschen oder von einem unzureichenden Wissen über das Leistungsvermögen und die Leistungsbereitschaft des betroffenen Arbeitnehmers leiten läßt. Falsches Wissen kann auf Vorurteilen beruhen, die - "schnell zur Hand" - ein kostengünstiges Auswahlkriterium liefern, wenn die Beschaffung genauerer Informationen mit erheblichem Aufwand verbunden wäre.⁷⁷ Empirisch feststellbar ist, daß manche Arbeitgeber z.B. mit der Bezeichnung "Schwerbehinderter" rasch "Qualitäts"-Merkmale wie geringe Leistungsfähigkeit, geringe Flexibilität, hohes Maß an persönlicher Instabilität etc. assoziieren.⁷⁸ Vorurteile können dabei sozial geprägt sein oder auf einer unüberprüften Fortschreibung einmal zutreffend gemachter Erfahrungen beruhen. Solange die Kosten einer Fehlentscheidung niedriger sind als die Informationskosten, die erforderlich wären, um in der Entscheidung sicherer zu sein, solange ist die Beibehaltung der Beurteilungskriterien auch unter ökonomischen Gesichtspunkten effizient - selbst wenn die Kriterien als unhaltbar erkannt worden sind.⁷⁹ Demgegenüber akzentuiert das Argument des unzureichenden Wissens, daß es bei der Personalauswahl immer um die Einschätzung zukünftiger Leistungsfähigkeit und -bereitschaft geht und daß diese Einschätzung notwendig mit Unsicherheit verbunden ist.⁸⁰ Aufgezeigt

⁷⁷ vgl. J. Levin, *The Functions of Prejudice*, New York 1975, S. 58: "...culturally supported prejudice provide ready made expectations in terms of which individuals can be categorized...while stereotyped categories narrow the amount of information necessary for action to occur, they also expand the scope of available information. Thus, the prospective employer who evaluates an applicant on the basis of his "blackness" immediately gains much information about characteristics that the applicant **presumably** shares with other members of his race." (Hervorhebung - KS).

⁷⁸ R.G. Heinze, P. Runde, M. Treder, *Betriebliche Beschäftigungsstrategien und gewerkschaftliche Politik gegenüber Behinderten*, in: *Jahrbuch für kritische Medizin* Bd. 4, 1979, S. 194; s.a. K.H. Seifert, W. Stangl, a.a.O., S. 133 ff.

⁷⁹ vgl. H. Demsetz, *Information and Efficiency: Another Viewpoint*, in: *JLE* Vol. 12 1/1969, S. 4 ff.

⁸⁰ Eine ausführliche Diskussion derartiger Ansätze findet sich bei D.J. Aigner, G.A. Cain, *Statistical Theories of Discrimination in Labor* (Fortsetzung Fußnote)

wird sodann, daß es selbst unter der Voraussetzung zutreffenden Wissens über eine im Durchschnitt gleiche Leistungsfähigkeit verschiedener Arbeitnehmergruppen zu diskriminierendem Verhalten kommen kann, wenn die Varianz der Leistungsfähigkeit innerhalb der Gruppen unterschiedlich groß ist und der Arbeitgeber die daraus resultierende größere Unsicherheit als Kostenfaktor miteinbezieht.⁸¹ Selbst ein Arbeitgeber, der mit behinderten Arbeitnehmern bislang gute Erfahrungen gemacht hat und keine überdurchschnittlichen Leistungsprobleme feststellen konnte, mag aufgrund seines mangelnden Wissens um die unterschiedlichen Auswirkungen verschiedener Behinderungen oder Behinderungsgrade zu einer pauschalen Zurückhaltung gegenüber behinderten Stellenbewerbern neigen.

Auf der Grenze zwischen Diskriminierung und struktureller Benachteiligung, d.h. Gleichbehandlung unter diskriminierenden Voraussetzungen, liegen schließlich Begründungsmuster, die an objektiven Merkmalen von Personengruppen ansetzen, die zwar nicht deren Leistungsfähigkeit, aber die Planbarkeit ihrer Verfügbarkeit berühren. Hier wird zum einen darauf Bezug genommen, daß bestimmte Gruppen, bedingt durch ihre soziale Situation, eine instabilere oder nur vergleichsweise kurzfristige Erwerbsbeteiligung erwarten lassen. Wenn nun ein wesentlicher Teil der Leistungsfähigkeit durch Qualifikationen bestimmt wird, die nur im betrieblichen Arbeitsprozeß erworben werden (können), oder allgemeiner: entsprechende betriebliche Investitionen erfordern, so kann die erwartbare Betriebszugehörigkeitsdauer - als Qualifikations- und Amortisationszeit - zum entscheidenden Einstellungskriterium werden.⁸² Arbeit-

(Fortsetzung Fußnote von vorangegangener Seite)

Markets, in: Industrial & Labor Relations Review Vol. 30 2/1977,
S. 175 ff.

⁸¹ ebenda, S. 181 f.: die Unsicherheit führt zu einer Diskontierung des Erwartungswertes für die Produktivität bzw. zusätzliche Suchkosten wären zu tragen, wenn über umfassendere Informationen die überdurchschnittliche Unsicherheit reduziert werden soll. An diesem Punkt geht die Argumentation über die Analyse von Phelps hinaus, der diese Betrachtungsweise einleitete, dabei aber noch von Unterschieden in der durchschnittlichen Gruppenproduktivität ausging, s. E.S. Phelps, The Statistical Theory of Racism and Sexism, in: AER Vol. 62 4/1972, S. 659 ff.

nehmer mit unterstellter oder objektiv absehbar höherer Abgangswahrscheinlichkeit (also z.B. gesundheitlich Beeinträchtigte) würden unter diesen Bedingungen nicht oder jedenfalls als letzte aus der "Bewerberschlange" eingestellt. Die entgegengesetzte Argumentation bezieht sich auf normative oder institutionelle Beschränkungen der Freisetzungsmöglichkeiten: Wird eine Entlassung durch soziale Schutzrechte, vertragliche Bindungen oder prozedurale Mitbestimmungsregeln erschwert, so können die entstehenden Zusatzkosten das Beschäftigungsverhalten nachhaltig beeinflussen. Sind die Freisetzungsmöglichkeiten generell begrenzt, so würde dies die allgemeine Einstellungsbereitschaft reduzieren; sind die Restriktionen auf abgrenzbare Personengruppen beschränkt (wie z.B. auf die Gruppe der Schwerbehinderten), so würde dies aus ökonomischer Sicht eine entsprechende Diskriminierung dieser Gruppen rechtfertigen.⁸³

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß auf dem Arbeitsmarkt Verfahren der Allokation und Distribution bestehen bzw. sich herausgebildet haben, die ihn von ihrer Qualität wie auch von ihrer quantitativen Bedeutung her von anderen Märkten, vor allem aber von einem idealtypischen Funktionsprinzipien gehorgenden Markt abheben. Die mehr theoretisch angelegte Diskussion hat dabei für die arbeitsmarktpolitische Fragestellung drei Dinge gezeigt:

- (1) Die betriebliche Personalpolitik ist zwar eingebunden in das ökonomische System und dabei den privatwirtschaftlichen Rentabilitätsinteressen verpflichtet; sie kann sich bei ihren Markthandlungen der Personalbeschaffung und -freisetzung jedoch nicht geradlinig an ökonomischen Effizienzkriterien orientieren. Betriebliche Personalpolitik und ihre Ergebnisse sind vielmehr sowohl Teil als auch Resultat eines politischen (Aushandlungs-)Prozesses verschiedener be-

⁸² vgl. W.Y. Oi, a.a.O., S. 544, 551, s.a. L.C. Thurow, a.a.O., S. 170 ff.

⁸³ P. Weis, Beschäftigungsprobleme älterer Arbeitnehmer - Analyse und Strategien zur Problembewältigung, Frankfurt a.M. 1983, S. 116 ff.; H.-M. Schellhaas, Ein ökonomischer Vergleich finanzieller und rechtlicher Kündigungsschutzwernisse, in: Zeitschrift für Arbeitsrecht 15. Jg., 2/1984, S. 139 ff.

trieblicher Interessengruppen und damit der politischen Einflußnahme zugänglich.

- (2) Der Preismechanismus als zentrales marktliches Allokations- und Distributionsinstrument ist auf dem Arbeitsmarkt partiell zugunsten anderer Zuordnungs- und Verteilungsregeln aufgehoben. In dem Maße wie z.B. kollektive Verhandlung und Seniorität die Funktion des Preismechanismus übernommen haben, werden Eingriffe in die Struktur der relativen Preise nur bedingt zu entsprechenden Anpassungsreaktionen führen, die Intervention muß sich deshalb (auch) anderer Wege bedienen.
- (3) Die partielle Aufgabe des Preismechanismus ebenso wie der teilweise Verzicht auf die Befolgung von ökonomischen Maximierungsregeln (Beschäftigung nach Wertgrenzprodukt; also Diskriminierung) erweist sich unter Berücksichtigung der unaufhebbaren Informationsrestriktionen und der gegebenen Unsicherheitsproblematik insbesondere bei Entscheidungen mit für die Zukunft bindendem Charakter als ökonomisch durchaus rational. Es ist also davon auszugehen, daß auch ein "sich selbst überlassener" Arbeitsmarkt allenfalls zu Modifikationen bestehender Diskriminierungsstrukturen tendieren würde, nicht jedoch zu deren Aufhebung.

2.2.2 Zur Praxis der betrieblichen Personalauswahl

Nachdem im vorherigen Abschnitt auf die politische Bedingtheit und ökonomische Rationalität der auf dem Arbeitsmarkt zu beobachtenden Abweichungen vom (Markt-)Preismechanismus eingegangen worden ist, sollen nun die konkreten Strukturen und Prozesse ausgeleuchtet werden, denen die allgemeine Praxis bei der betrieblichen Personalauswahl folgt. Dabei interessieren insbesondere die Stellung der für die Personalpolitik i.e.S. zuständigen Organisationseinheit im Betrieb, die Handlungsrestriktionen, denen sie bei ihren Entscheidungen ausgesetzt ist, und die Kriterien und Verfahren, die daraus bei der Personalauswahl anlässlich von Einstellungs-, Umsetzung- (einschließlich Beförderung-) und Freisetzungentscheidungen resultieren.

Öffentliche Arbeitsmarktpolitik wendet sich an die Betriebe, aber Betriebe sind - wie bereits hervorgehoben (vgl. Kapitel 1.1) - keine Entscheidungseinheit, sondern - in Abhängigkeit von ihrer Größe - ein mehr oder minder ausdifferenziertes Organisationsgefüge. Als Ansprechpartner der Arbeitsmarktpolitik werden nun typischerweise die für die Personalarbeit i.e.S. zuständigen Organisationseinheiten gewählt; umgekehrt sind es diese Organisationseinheiten, die betrieblicherseits für die Kontakte zu den entsprechenden öffentlichen Institutionen zuständig sind. In Kleinbetrieben handelt es sich dabei meistens um den Inhaberunternehmer oder den verantwortlichen Geschäftsführer. In mittleren Betrieben werden die personalpolitischen Aufgaben oftmals von einem Mitglied der Geschäftsführung übernommen, das i.d.R. hauptamtlich für andere Aufgabengebiete zuständig ist. Erst in Großbetrieben gibt es regelmäßig eigene Personalabteilungen, die dann allerdings nur zum Teil die Stellung eines eigenen Vorstandsbereiches haben.⁸⁴

Abgesehen von Kleinbetrieben, in denen alle betrieblichen Entscheidungen beim Inhaber oder Geschäftsführer zusammenlaufen, hat sich die

⁸⁴ vgl. G. Brinkmann, B. Knoth, W. Krämer, Führungskräfte kleinerer Unternehmen - Arbeitsanforderungen und Ausbildungsbedarf, Berlin 1982; B. Lutz, u.Mw. von R. Schultz-Wild, M. v.Behr, Personalplanung in der gewerblichen Wirtschaft der Bundesrepublik, Bd. I, Frankfurt a.M. 1977, S. 217.

"Personalleitung" also stets mit anderen Entscheidungsträgern abzustimmen, was in der Praxis zumeist darauf hinausläuft, daß sie bemüht sein muß, deren Vorgaben nachzukommen. Selbst in Großbetrieben erweist sich die Funktion des Personalleiters eher als die eines Vermittlers zwischen konfliktierenden (Abteilungs-)Interessen, während er selbst nur schwer eigenständige Konzeptionen und Ziele in das Unternehmensgeschehen einzubringen vermag:⁸⁵ Obgleich z.B. auch von anderen Fachabteilungen eingeräumt wird, daß die Organisationsgestaltung von hoher Bedeutung für die Personalarbeit ist, hat die Personalabteilung hier i.d.R. nach allgemeiner Einschätzung den geringsten Einfluß. Auch die Gestaltung der Arbeitsorganisation (Inhalte, Abläufe und äußere Bedingungen) gelten der Personalabteilung als "fixes Datum", das ihr von den Fachabteilungen vorgegeben wird⁸⁶ und das somit auch die bei der Personalauswahl zu berücksichtigenden Anforderungsprofile vorstrukturiert.

Allerdings läßt der Zusammenhang zwischen den arbeitsplatz- und verrichtungsspezifischen Leistungserfordernissen und dem Leistungsprofil dafür jeweils geeigneter Arbeitskräfte durchaus Spielräume offen.⁸⁷ Dennoch wird die Fachabteilung mehr oder minder explizite Idealvorstellungen davon haben, welche Eigenschaften und Fähigkeiten die gesuchte Arbeitskraft aufweisen sollte. Da die Fachabteilung die möglichen Folgen einer Fehlbesetzung - Verzögerungen in der Terminplanung, Überschreitung der Kostenkalkulation etc. - auszugleichen bzw. zu verantworten hätte, dürften ihre Auswahlkriterien tendenziell eine höhere "Sicherheitsmarge" beinhalten, d.h. relativ rigoros formuliert sein. Ohne triftigen Grund wird die Personalabteilung davon jedoch nicht ab-

⁸⁵ A. Remer, R. Wunderer, a.a.O., S. 133, 186.

⁸⁶ ebenda, S. 191; in diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, daß die gängige Personalkostenrechnung arbeitsbedingten vorzeitigen Verschleiß der Arbeitskraft nicht berücksichtigt, s. G. Mann, B. Pugell, Die Problematik der traditionellen Personalkostenrechnung, in: DBW Jg. 45 6/1985, S. 657 ff.

⁸⁷ siehe dazu einerseits die Ergebnisse der Flexibilitätsforschung: D. Mertens,, Der unscharfe Arbeitsmarkt, in: MittAB 6. Jg. 4/1973, S. 316 f.; andererseits die empirischen Befunde zur Anspruchsvariation zwischen Stellenausschreibung und Stellenbesetzung: U. Cramer, Anpassungsvorgänge bei der Besetzung von offenen Stellen durch Arbeitslose, in: MittAB 13. Jg. 1/1980, S. 116 ff.

weichen können oder wollen, zumal ihr dafür angesichts der Probleme einer prognostischen Personalbeurteilung oftmals die notwendige Sicherheit der Eignungseinschätzung fehlt: So zeigt sich bei genauerer Überprüfung gängiger Verfahren, daß selbst bei der Einstufung von Belegschaftsangehörigen, die aufgrund ihrer tatsächlichen Arbeitsleistung bzw. ihres beobachtbaren Arbeitsverhaltens beurteilt werden können, "personalpolitische" Rücksichtnahmen den objektiven Gehalt der Beurteilung schmälern und gleichzeitig systematische Verzerrungen auftreten, die zu einer relativ schlechten Beurteilung von Mitarbeitern in untergeordneten Positionen führen.⁸⁸ Als noch schwieriger erweist sich das Problem bei betriebsfremden Stellenbewerbern.⁸⁹ Zu beobachten ist, daß z.B. ein "attraktives Äußeres" die Beurteilung positiv beeinflußt.⁹⁰ Aufwendigere Verfahren liefern hier zwar zuverlässigere Ergebnisse, sind jedoch aus Kostengründen nicht beliebig breit und häufig anwendbar. Nicht selten überläßt der formell zuständige Personaleinsteller (deshalb) die letzte Auswahlentscheidung dem zuständigen Fachabteilungsleiter bzw. dem örtlichen Fachvorgesetzten - zumindest bezieht er deren Voten in seine Entscheidung mit ein.⁹¹

Neben den Interessen der Fachabteilungen sind bei der Personalauswahl jedoch - wie bereits im vorherigen Abschnitt mehr abstrakt angesprochen - auch die gesetzlichen Rahmenbedingungen und die Mitarbeiterinteressen zu berücksichtigen. Hier zeigen sich deutliche Unterschiede, je nachdem, ob es sich um die Entscheidung über einen Betriebsangehö-

⁸⁸ vgl. **M. Heinrich, H. Erndt**, Leistungsbeurteilung zur Fundierung personeller Ausleseentscheidungen, in: Zeitschrift für Arbeitswissenschaft Jg. 34 (6NF) 2/1980, S. 93, 95; **M. Batz, U. Schindler**, Personalbeurteilungssysteme auf dem Prüfstand, in: Zeitschrift für Führung und Organisation 8/1983, S. 432.

⁸⁹ siehe **O. Neuberger**, Rituelle (Selbst-)Täuschung, in: DBW 40. Jg. 1/1980, S. 27 ff.

⁹⁰ ...ein Faktor, der sich für Personen mit sichtbaren Behinderungen - zusätzlich zur verbreiteten Verhaltensunsicherheit ihnen gegenüber - negativ auswirken kann. Zum empirischen Befund s. **J. Ross, K.R. Ferris**, Interpersonal Attraction and Organizational Outcomes: A Field Examination, in: ASQ Vol. 26 1981, S. 617 ff.

⁹¹ vgl. **P. Windolf, H.-W. Hohn**, Arbeitsmarktchancen in der Krise, Frankfurt a.M./New York 1984, S. 153.

rigen oder über einen betriebsfremden Stellenbewerber handelt. So ist in der Bundesrepublik der betriebliche Handlungsspielraum primär bei Freisetzungentscheidungen gesetzlich und tarifvertraglich geregelt; die innerbetriebliche Personalbewegung unterliegt dagegen eher formellen Betriebsvereinbarungen zwischen Geschäftsführung und Belegschaftsvertretung bzw. entsprechenden informellen Regelungen, während die Einstellungentscheidungen schließlich weitgehend der Autonomie des Arbeitgebers überlassen bleiben.⁹²

Faktisch sind die gesetzlichen, vertraglichen und institutionellen Restriktionen der unternehmerischen Entscheidungsfreiheit allerdings nicht so einschneidend, wie sie auf den ersten Blick erscheinen mögen. Festzuhalten ist zunächst, daß die unternehmerische Freiheit der Arbeitsplatzgestaltung weitgehend unangetastet ist: Abgesehen von arbeitssicherheitsrechtlichen Vorgaben, die jedoch mehr auf die Vermeidung physischer Gefährdung und die Einhaltung ergonomischer Standards gerichtet sind, die wiederum auf die durchschnittliche, gesunde und leistungsfähige Arbeitskraft Bezug nehmen, bleibt insbesondere der qualitative Stellen-/Arbeitsplatzzuschnitt weitgehend dem Arbeitgeber überlassen und ist weder staatlich reglementiert noch der gesetzlich geregelten Mitbestimmung durch die Belegschaftsvertretung unterworfen.⁹³ Damit ist eine der wesentlichen Rahmenbedingungen für die Personalauswahl einer unmittelbaren öffentlichen Einflußnahme entzogen.

Bei Freisetzungentscheidungen geben die gesetzlichen Bestimmungen Kündigungsfristen und Auswahlrichtlinien vor und regeln die Mitwirkung der Belegschaftsvertretung;⁹⁴ tarifvertragliche Bestimmungen legen darüber hinaus für ältere und längerfristig dem Betrieb zugehörige Arbeitnehmer

⁹² B. Flohr, Fungibilität und Elastizität von Personal, Göttingen 1984, S. 118 ff.

⁹³ ebenda, S. 235 ff.

⁹⁴ Für einen gerafften Überblick s. H. Russig, Ausgestaltung und Effektivität gesetzlicher Regelungen zum Kündigungsschutz und zur Statussicherung bei innerbetrieblichen Personalmaßnahmen, in: K. Dohse, U. Jürgens, H. Russig (Hrsg.), Statussicherung...a.a.o., S. 91 ff.

eine faktische Unkündbarkeit fest. Die Praxis zeigt jedoch auch hier, daß die gesetzlichen Regelungen das Recht des Arbeitgebers zur (fristgerechten) Kündigung nicht antasten, sondern ihn zunächst nur einem Rechtfertigungzwang unterwerfen, wobei die vorgegebenen sozialorientierten Auswahlkriterien nur insoweit Gültigkeit haben, wie dem nicht vordringliche und berechtigte betriebliche Bedürfnisse entgegenstehen.⁹⁵ Entlassungen mit der Begründung mangelnder Leistung, gesundheitlich beeinträchtigter Leistungsfähigkeit und/oder fehlender Leistungsbereitschaft dominieren denn auch das Kündigungsgeschehen, wenn nicht gerade konjunkturbedingte Beschäftigungseinbrüche betriebsbezogene Freisetzungsbegründungen in den Vordergrund rücken.⁹⁶ Allerdings werden auch bei betriebsbedingten Kündigungen persönliche Leistungsmerkmale bei der Auswahl der Betroffenen berücksichtigt: Auch unabhängig davon, wo z.B. der von einem Auftragsrückgang oder durch Rationalisierungsmaßnahmen verursachte Personalüberhang entsteht, werden gering qualifizierte Arbeitskräfte und solche mit eingeschränktem Leistungsvermögen bzw. beanstandeter Arbeitsdisziplin bevorzugt freigesetzt. Neben der Entlassung bedient man sich dabei teilweise der in diesem Bereich relativ hohen freiwilligen Fluktuation, teilweise hilft man den "natürlichen" Abgängen aber auch durch Nichtverlängerung befristeter Verträge bzw. durch das Angebot von Aufhebungsverträgen gezielt nach.⁹⁷

Die gesetzlichen Widerspruchsrechte des Betriebsrates gegen eine Kündigung sind an nachweisbare Fehler bei der Sozialauswahl oder den Nach-

⁹⁵ vgl. E. Nickel, Der Schutz der Arbeitnehmer bei ordentlicher, insbesondere betriebsbedingter Kündigung und seine arbeitsmarktpolitische Einschätzung, in: M. Kittner (Hrsg.), Arbeitsmarkt...a.a.O., S. 235, 241; W. Däubler, Kündigungsschutz - eine sinnvolle Perspektive?, in: R. Ellermann-Witt, H. Rottleuther, H. Russig (Hrsg.), Kündigungspraxis, Kündigungsschutz und Probleme der Arbeitsgerichtsbarkeit, Opladen 1983, S. 229 ff.

⁹⁶ s. J. Falke, A. Höland, B. Rohde, G. Zimmermann, Kündigungspraxis und Kündigungsschutz in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, BMA (Hrsg.), Bonn 1981, S. 64 ff., S. 101 ff.

⁹⁷ ebenda S. 103; s.a. R. Schultz-Wild, Betriebliche Beschäftigungs- politik in der Krise, Frankfurt a.M./New York 1978, S. 266 ff., S. 312 ff.; F. Weltz u.M.v. G. Schmidt, Rationalisierung und Betriebsratstätigkeit, in: K. Dohse, U. Jürgens, H. Russig (Hrsg.), Statussicherung..., a.a.O., S. 64 ff., 69.

weis einer konkreten Weiterbeschäftigungsmöglichkeit gebunden.⁹⁸ Die Rechtsausübung ist ihnen zudem auf der einen Seite infolge einer oftmals sehr späten Unterrichtung durch die Betriebsleitung und wegen der kurzen Einspruchsfristen technisch erschwert;⁹⁹ auf der anderen Seite erweist sie sich wegen der gesetzlichen Verpflichtung auf das allgemeine Betriebsinteresse, angesichts möglicher Divergenzen zwischen Belegschafts- und Betroffeneninteressen und in Anbetracht des weiterbestehenden persönlichen Abhängigkeitsverhältnisses vom Arbeitgeber als politisch heikel.¹⁰⁰ Häufig teilen Betriebsräte (deshalb) die Auswahlkriterien des Arbeitgebers, insbesondere wenn es sich um disziplinarische Kündigungsgründe handelt oder wenn das Ausscheiden sozial abgesichert und gerechtfertigt erscheint.¹⁰¹ So wird bei einem erforderlichen allgemeinen Beschäftigungsabbau im Interesse der übrigen Belegschaft in Aufhebungsverträgen für ältere und leistungsgeminderte Mitarbeiter auch von Betriebsräten ein angemessenes Personalanpassungsinstrument gesehen.¹⁰² (Stamm-)Belegschaftsinteressen und Arbeitgeberinteressen können so gemeinsam einen sozialen Druck erzeugen, der manch älteren Mitarbeiter zur Annahme des Abfindungsangebots bewegen mag, der ansonsten vielleicht noch hätte weiterarbeiten wollen und eigentlich durch die gesetzlichen und kollektivvertraglichen Bestandsschutzregeln gut abgesichert ist.¹⁰³ Widerstand entwickeln Betriebsräte am ehesten gegen be-

⁹⁸ E. Nickel, a.a.O., S. 247; zudem ist zu berücksichtigen, daß (1979) 40 % aller sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse in Betrieben ohne Betriebsrat bestanden, ebenda S. 80.

⁹⁹ Wie eine Befragung bei Arbeitsrichtern ergab, hatte die übergroße Mehrheit den Eindruck, daß die Betriebsräte mit der Auffassung ordnungsgemäßer Widersprüche häufig überfordert sind, s. J. Falke, A. Höland, B. Rohde, G. Zimmermann, Kündigungspraxis...a.a.O., Bd. II, S. 747 f.

¹⁰⁰ vgl. A. Höland, Das Verhalten von Betriebsräten bei Kündigungen, Frankfurt a.M./New York 1985, S. 87, 228.

¹⁰¹ ebenda, S. 169 ff.

¹⁰² R. Schultz-Wild, a.a.O., S. 313 f.

¹⁰³ vgl. P. Friedmann, S. Weimer, Die Entscheidung für den Ruhestand - Flucht vor dem Druck der Arbeitswelt?, in: K. Dohse, U. Jürgens, H. Russig (Hrsg.), Ältere Arbeitnehmer...a.a.O., S. 283 ff; ver- (Fortsetzung Fußnote)

triebsbedingte Entlassungen und bei Begründungen, die auf krankheitsbedingte Fehlzeiten bzw. gesundheitlich bedingte Leistungsdefizite Bezug nehmen (und bei denen soziale "Auffangpositionen" nicht zur Verfügung stehen).¹⁰⁴

Weder der Widerspruch des Betriebsrates noch die Nichtbeachtung der gesetzlichen Bestimmungen (abgesehen von Fällen, in denen die vorgeschriebene Unterrichtung des Betriebsrates nicht erfolgte) sind schließlich mit der automatischen Unwirksamkeit der Kündigung verbunden. Vielmehr bedarf es dazu zunächst einer arbeitsgerichtlichen Feststellungsklage des betroffenen Arbeitnehmers, wobei derartige Verfahren dann zumeist mit der Vereinbarung einer finanziellen Abfindung enden.¹⁰⁵ In der Kündigungsschutzpraxis zeigt sich denn auch zweierlei: Erstens legen Betriebsräte nur in wenigen Fällen Bedenken oder sogar einen formellen Widerspruch gegen die Kündigungsabsicht eines Arbeitgebers ein.¹⁰⁶ Zweitens sind Arbeitgeber nur zu einem verschwindend geringen Bruchteil tatsächlich dazu gezwungen, eine ausgesprochene Kündigung durch Arbeitsgerichtsbeschuß zurückzunehmen.¹⁰⁷ Nicht zu verkennen ist allerdings, daß durch diese Regelungen Kündigungentscheidungen für den Arbeitgeber mit höheren Kosten verbunden sind. Sie verursachen ferner ein gewisses Maß an Unsicherheit hinsichtlich der Durchsetzbar-

(Fortsetzung Fußnote von vorangegangener Seite)

allgemeiner zur Legitimation von Ausgliederung durch derartige "Alternativrollen" s. C. Offe, K. Hinrichs, Sozialökonomie des Arbeitsmarktes und die Lage "benachteiligter" Gruppen von Arbeitnehmern, in: Projektgruppe Arbeitsmarktpolitik, C. Offe (Hrsg.), a.a.O., S. 34 f.

104 A. Höland, a.a.O., S. 168 ff.

105 ...wobei in der Hälfte der Fälle, die 1978 vor dem Arbeitsgericht entschieden wurden, die Abfindungssumme weniger als 2.000 DM betrug (Faustregel: Pro Jahr Betriebszugehörigkeit einen halben Monatslohn) s. ausführlich J. Falke u.a., a.a.O., S. 809 ff.

106 Die repräsentative Studie für das Jahr 1978 ergab hier Anteilswerte von 6 % bzw. 8 %, J. Falke u.a., a.a.O., Bd. I, S. 118.

107 Die Hochrechnung für 1978 ergab, daß nur in 13 von 10.000 Fällen die Weiterbeschäftigung per Gerichtsurteil durchgesetzt worden ist; berücksichtigt man gütliche Einigungen, so steigt die Relation auf 71:10.000, J. Falke u.a., a.a.O., Bd. II, S. 856 ff.

keit, das sich nur unzureichend in der Quote durch Gerichtsentscheid rückgängig gemachter Kündigungen abbildet. Vielmehr ist davon auszugehen, daß Arbeitgeber in Kenntnis der Bestimmungen und der Verfahrenspraxis in einer nicht unerheblichen Zahl von Fällen von einer eigentlich beabsichtigten Kündigung bzw. präferierten Auswahl bei der Freisetzungentscheidung Abstand nehmen.¹⁰⁸

Ist für die Personalauswahl bei Freisetzungentscheidungen eine partielle Interessenidentität von Belegschaftsvertretung und Unternehmensführung einerseits und eine nur beschränkte Eingrenzung der unternehmerischen Entscheidungsfreiheit andererseits festzustellen, so gilt dies in modifizierter Form auch für Auswahlentscheidungen bei innerbetrieblichen Stellenbesetzungen und Einstellungen. Auf das weitgehende Fehlen gesetzlicher Regelungen in diesem Bereich ist bereits hingewiesen worden. Lediglich über das Betriebsverfassungsgesetz werden den Betriebsräten gewisse Mitwirkungsrechte eingeräumt, die teilweise durch tarifvertragliche Regelungen und/oder Betriebsvereinbarungen erweitert oder inhaltlich konkretisiert werden. Sowohl die gesetzlichen als auch die kollektivvertraglichen Regelungen folgen dabei der im vorherigen Abschnitt dargelegten Rationalität der relativen Abgrenzung und Bevorzugung betriebsinterner Arbeitsmärkte.¹⁰⁹ So regelt das Betriebsverfassungsgesetz, daß der Betriebsrat bei Stellenbesetzungen eine interne Ausschreibung verlangen kann; entsprechende Betriebsvereinbarungen legen dann i.d.R. fest, daß bei "sonst gleicher Qualifikation" betriebsinternen Bewerbern der Vorzug zu geben ist.¹¹⁰ Auf der anderen Seite

¹⁰⁸ Als Indiz dafür kann gewertet werden, daß bei Widerspruch durch den Betriebsrat Arbeitgeber in einem Drittel der Fälle von der Weiterverfolgung der Kündigungsabsicht absahen, obwohl dieser Widerspruch keine unmittelbaren rechtlichen Konsequenzen hat; J. Falke u.a., a.a.O., S. 123 ff.

¹⁰⁹ Bei Betriebsvereinbarungen ist dies nicht sonderlich überraschend; Beispiele dafür, daß derartige Übereinkommen vom Betriebsrat im Interesse einer (neuerlichen) Öffnung des Zugangs angestrebt und abgeschlossen wurden, dürften Seltenheitswert haben. Für ein Beispiel s. P. Windolf, H.-W. Hohn, a.a.O., S. 109.

¹¹⁰ vgl. die entsprechenden empirischen Befunde für den Organisationsbereich der IG Metall bei J. Diekmann, Betriebsvereinbarungen zum Personaleinsatz, a.a.O., S. 44, 72.

enthalten derartige Vereinbarungen jedoch oftmals Öffnungsklauseln, so daß eine externe Personalbeschaffung nicht grundsätzlich von einer internen Bewerbungsrunde begleitet und abhängig gemacht werden muß - bezeichnenderweise finden sich explizite Ausnahmeregeln insbesondere für unattraktive Arbeitsplätze am unteren Ende der betrieblichen Lohnskala und/oder für Arbeitsplätze, für die im Rahmen der Karriereplanung schon ein bestimmter Mitarbeiter fest vorgesehen ist.¹¹¹

Auch wenn die Personalauswahl bei Stellenbesetzungen - mit den ange- sprochenen Ausnahmen und Einschränkungen - somit grundsätzlich auf zwei getrennten und in eine Rangfolge gesetzten Arbeitsmärkten stattfindet, so erfolgt sie doch auf beiden Märkten weitgehend nach den gleichen Kriterien, die von den betrieblichen Effizienzinteressen geprägt sind: An erster Stelle stehen fachliche und persönliche Eignungsmerkmale, die teilweise von formellen oder informellen Senioritätsrechten begleitet werden, zum Teil von diesen aber auch nicht zu trennen sind, wenn sich der Qualifikationserwerb erst im Laufe der Arbeitsverrichtung (*on the job*) vollzieht und so Folge und nicht Voraussetzung der Stellenzuweisung ist. Soziale Kriterien spielen demgegenüber eine deutlich zurückgenommene Rolle - es sei denn, es geht um die Abwehr einer sonst erforderlichen Entlassung.¹¹² Bei innerbetrieblichen Versetzungen, insbesondere wenn sie mit einem Aufstieg verbunden sind, kommen Gratifikations- und Motivationsüberlegungen hinzu¹¹³: Neben formalen Qualifikationskriterien wird bei der Auswahl vorrangig nach Leistungs- und Verhaltensmerkmalen selektiert, die auf eine weitgehend friktionslose Einordnung in den betrieblichen Prozeß in der Vergangenheit hindeuten und (so) auch für die Zukunft erwarten lassen; der Aufstieg in die höheren Lohngruppen und (damit) in die privilegierte Stammbelegschaft ist jedenfalls nur teilweise mit tätigkeitsspezifischen Qualifikationsvorsprüngen verbunden, die nicht relativ rasch ausgeglichen werden könnten.¹¹⁴

¹¹¹ ebenda, S. 31, 50.

¹¹² ebenda, S. 56, 60 *passim*.

¹¹³ H. Biehler u.a., *Arbeitsmarktstrukturen...*, a.a.O., S. 157 f., 172 ff.

Gleiches gilt für das Angebot von betrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen. Auch hier spielen betriebswirtschaftliche Effizienzüberlegungen bei der Teilnehmerauswahl die dominierende Rolle: Einerseits soll die Erreichung des Qualifizierungsziels möglichst gesichert erscheinen, woraus bestimmte Anforderungen an die Ausgangsqualifikation und an die erwartbare Lernfähigkeit abgeleitet werden, zum anderen soll die betriebliche Amortisation der Ausbildungskosten sichergestellt sein, was wiederum sowohl die Ausbildungsinhalte als auch die Erwarungshaltung hinsichtlich der künftigen betrieblichen Verfügbarkeit über die betreffende Arbeitskraft prägt: Betriebliche Qualifizierung ist deshalb primär an betrieblich verwertbaren bzw. erforderlichen Ausbildungsinhalten interessiert und berücksichtigt vornehmlich bewährte Angelernte und andere Fachkräfte; Ungelernte, Frauen und Ältere werden dementsprechend nur selten miteinbezogen.¹¹⁵

Bei der Personalauswahl im Rahmen von Einstellungsentscheidungen schließlich hat der Arbeitgeber weitgehende Entscheidungsfreiheit. Solange keine Konkurrenz zu internen Bewerbern besteht, verfolgen viele Betriebsräte hier eher das Prinzip der "Nicht-Einmischung", da sie – ähnlich wie oben für die Personalabteilung im Verhältnis zu den Fachabteilungen festgestellt – bei Fehlentscheidungen damit rechnen müßten, verantwortlich gemacht zu werden, was letztlich ihren Einfluß bei innerbetrieblichen Besetzungsentscheidungen schmälern könnte.¹¹⁶ Die größ-

114 ebenda, S. 187. Der Charakter des "Bewährungs"- bzw. "Belohnungs"-Aufstiegs wird z.B. auch deutlich, wenn – wie Diekmann für den Organisationsbereich der IG Metall feststellen konnte – in Betriebsvereinbarungen für interne Bewerber fast immer eine bestimmte Mindestbeteiligungsdauer bzw. Mindestbeschäftigungsdauer am letzten Arbeitsplatz festgeschrieben worden ist, die in mehr als der Hälfte der Fälle wenigsten 12 Monate beträgt. In 4 von 10 Betriebsvereinbarungen über Auswahlrichtlinien ist demgegenüber festgehalten, daß bei Umsetzungen, die mit keinem Aufstieg verbunden sind, zunächst die Mitarbeiter mit dem geringsten Dienstalter zu versetzen sind, J. Diekmann, a.a.O., S. 38, 75.

115 D. Garlichs, F. Maier, Die arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit der beruflichen Weiterbildung, in: F.W. Scharpf u.a. (Hrsg.), Aktive Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt a.M./New York 1982, S. 93 u.d. dort angegebenen Literatur.

116 P. Windolf, H.-W. Hohn, a.a.O., S. 168.

Bere arbeitgeberseitige Entscheidungsfreiheit ist jedoch von der bereits mehrfach angesprochenen größeren Beurteilungsunsicherheit begleitet. Auf die damit verbundene Informationskostenproblematik ebenso wie auf die diskriminierende Anpassungsreaktion durch Verwendung mehr oder minder oberflächlicher, dafür aber leicht zu erhebender bzw. zu überprüfender Auswahlkriterien ist ebenfalls bereits eingegangen worden. Zu klären ist aber noch, warum derartige Diskriminierungstendenzen in einer konjunkturell besseren Situation nicht in dem Maße zum Tragen kommen bzw. umgekehrt sich bei allgemein hoher Arbeitslosigkeit verschärfen.¹¹⁷ Dabei lasen sich zwei Prozesse unterscheiden: Zum einen verändern die Betriebe je nach Verhältnis von Personalbedarf und Bewerberangebot ihre Auswahlverfahren, zum anderen variieren sie ihre Auswahlkriterien.

Stagniert das betriebliche Beschäftigungsniveau oder wird es sogar reduziert, so verbindet sich das arbeitgeberseitige Interesse an einer stabilen Stammbelegschaft und an einer Reduktion von Informations- und Qualifizierungskosten mit den Beschäftigungsinteressen der Belegschaft und freie Stellen werden vornehmlich betriebsintern besetzt - für Außenstehende wird der betriebliche Arbeitsmarkt verschlossen. Bei hoher allgemeiner Arbeitslosigkeit kann es aber selbst bei expandierendem betrieblichen Beschäftigungsniveau zu einer stärkeren "Schließung" des betrieblichen Marktes kommen, nämlich dann, wenn bei Neueinstellungen vorrangig oder ausschließlich auf Bewerber aus den sozialen Netzwerken, in die der Betrieb eingebunden ist, zurückgegriffen wird. Die Bevorzugung von Angehörigen und Bekannten aus dem Mitarbeiter- und/oder Kundenkreis - aus dem sogenannten erweiterten internen Arbeitsmarkt¹¹⁸ - erfüllt dabei wiederum verschiedenen Funktionen: Zum einen können Informationskosten bei der Einschätzung betriebsfremder Bewerber redu-

¹¹⁷ vgl. F. Egle, Ansätze zu einer systematischen Beobachtung und Analyse der Arbeitslosigkeit, BeitrAB 36, Nürnberg 1979, der aufzeigt, daß in Regionen mit vergleichsweise günstiger Beschäftigungssituation auch Arbeitslose, die gemeinhin als schwervermittelbar gelten, noch vergleichsweise leicht einen betrieblichen Arbeitsplatz finden.

¹¹⁸ s. T. Manwaring, The Extended Internal Labor Market, Discussion Paper IIM/LMP 82-29, Wissenschaftszentrum Berlin, Berlin 1982.

ziert werden, indem der "vermittelnde" Mitarbeiter oder Kunde die Funktion eines Garanten sowohl als Bürge für das Vorliegen der gewünschten Eigenschaften wie auch ggfs. als nachträgliche Kontroll- und Disziplinierungsinstanz übernimmt. Zum anderen kann die Begünstigung von Freunden und Verwandten auch als Gratifikation dargestellt werden und wird bei allgemein hoher Arbeitslosigkeit von den Beschäftigten bzw. Kunden auch durchaus als solche gewertet. Die Folge jedenfalls ist, daß Arbeitsuchenden, die nicht in entsprechende soziale Netzwerke eingebunden und auf den öffentlichen Stellenmarkt (Arbeitsamt, Zeitungsanzeigen) angewiesen sind, auch der Zugang zu beschäftigungsexpansiven Betrieben versperrt sein kann.

Aus dem jeweiligen Verhältnis von Arbeitskräfteangebot und betrieblichem Personalbedarf erklärt sich schließlich auch die Veränderung der Einstellungskriterien. Gemeinhin wird es als ganz selbstverständlich angesehen, daß bei einem entsprechend großen Angebotsüberhang die Anforderungen an Stellenbewerber hochgeschraubt werden. Dahinter können sich jedoch zwei verschiedene Prozesse verbergen: Auf der einen Seite hat ein Arbeitgeber stets ein Interesse an flexibel einsetzbaren Arbeitskräften. Arbeitnehmer mit abgeschlossener Berufsausbildung verfügen hier über eine entsprechende fachliche Qualifikationsreserve, gleichzeitig wird der Ausbildungsabschluß als Indikator für eine hohe Lern- und Anpassungsfähigkeit und -bereitschaft gewertet. Nach entsprechend geschulten Arbeitskräften besteht dementsprechend auch unabhängig von den konkreten Arbeitsplatzanforderungen ein latenter Bedarf, dem bei günstiger Angebotssituation mehr Bedeutung beigemessen wird als in einer Situation der Arbeitskräfteknappheit. Eine akute Notwendigkeit von erhöhter Verlässlichkeit und Flexibilität entsteht ferner, wenn ein Betrieb seine Belegschaft auf ein Minimum reduziert hat. Einstellungen für eine Mindestbelegschaft sind deshalb ebenfalls mit erhöhten Anspruchsniveaus bei der Bewerberauswahl verbunden. Selbst für den Bereich der (Einstiegs-)Arbeitsplätze, die nur geringe Qualifikationsanforderungen stellen, kann unter diesen Umständen die formale Facharbeiterqualifikation zu einer zwar notwendigen aber noch nicht hinreichenden Einstellungsvoraussetzung werden. Vielmehr werden andere Indikatoren mit z.T. ebenfalls heraufgesetzten Standards (Berufserfah-

rung, Alter, Gesundheitszustand, Stabilität des Berufsverlaufs etc.) verstärkt hinzugezogen.¹¹⁹

Im Gegensatz dazu können die erhöhten Eingliederungsschwierigkeiten jedoch auch darauf zurückzuführen sein, daß Betriebe (oder Personaleinsteller) Informationskosten (bzw. den persönlichen Aufwand) reduzieren und gleichzeitig das Auswahlrisiko minimieren wollen.¹²⁰ Dieses Auswahlrisiko besteht bei Personaleinstellungen aus zwei möglichen Fehlern: So kann ein ungeeigneter Kandidat irrtümlich eingestellt oder aber auch ein geeigneter Bewerber fälschlicherweise abgelehnt werden. Bei gleichem Informationsaufwand kann man nun das Risiko, einen Fehler der ersten Art zu begehen, nur reduzieren, indem man ein erhöhtes Risiko, einen Fehler der zweiten Art zu machen, in Kauf nimmt. Welche relative Bedeutung den verschiedenen Risikomomenten eingeräumt wird, hängt von der Art des zu besetzenden Arbeitsplatzes, der Dringlichkeit des Personalbedarfs und der Situation auf dem Arbeitsmarkt ab.¹²¹ Bei drängendem Bedarf und gleichzeitig beschränkter Alternativenauswahl wird der Betrieb darauf achten müssen, einen geeigneten Bewerber zu bekommen, aber er kann nicht unbedingt auf die Bewerbung oder Vermittlung des bestgeeigneten warten. Spätestens wenn die erwarteten Folgekosten einer fortbestehenden Vakanz höher werden als die möglichen Folgekosten einer Fehlbesetzung wird der Betrieb bereit sein (müssen), eine Fehleinstellung zu riskieren oder vor einer Ablehnung eine differenziertere Beurteilung vorzunehmen, um zu vermeiden, daß ein geeigneter Bewerber vorschnell abgelehnt wird und die Vakanz noch länger besteht. Anders, wenn die Bedarfsdringlichkeit gering ist und gleichzeitig eine breite Alternativenauswahl zur Verfügung steht - hier hat man Zeit, nach beseren Bewerbern Ausschau zu halten; angesichts der geringen Risikonot-

¹¹⁹ Ausführlich P. Windolf, H.-W. Hohn, a.a.O., Kap. 3, die in Kap. 8 auch auf entsprechende Unterschiede im betrieblichen Rekrutierungsverhalten je nach "Organisationsintelligenz", Marktmacht und Technologie i.w.S. eingehen.

¹²⁰ vgl. L.C. Thurow, a.a.O., S. 170 ff.

¹²¹ Ausführlicher s. K. Semlinger, Die Wiedereingliederung schwervermittelbarer Arbeitsloser, in: F.W. Scharpf u.a. (Hrsg.), a.a.O., S. 80 ff.

wendigkeit ist die Bereitschaft, die Gefahr einer Fehleinstellung auf sich zu nehmen, deutlich niedriger. Man kann es sich leisten, auch geeignete Bewerber, die man nicht gleich als solche erkennen kann, abzulehnen; eine differenziertere und damit kostspieligere (oder auch nur persönlich mühsamere) Beurteilung von Bewerbern erfolgt nicht.¹²²

Das rigidere Auswahlverfahren bei Personaleinstellungen in Zeiten der allgemeinen Unterbeschäftigung (oder von Betrieben mit entsprechender Marktmacht) erklärt sich also nicht nur aus objektiv gestiegenen Arbeitsplatzfordernissen und auch nicht allein daraus, daß Personaleinsteller dem latenten oder akuten betrieblichen Interesse an volleistungsfähigen und flexibel einsetzbaren Arbeitnehmern durch Anhebung der Einstellungsvoraussetzungen verstärkt Rechnung tragen. Die erhöhten Eingliederungsschwierigkeiten der sogenannten Problemgruppen liegen vielmehr auch darin begründet, daß Personaleinsteller die sich bietende Chance zur Senkung des Informationsaufwandes nutzen und die "Ablehnungsvoraussetzungen" verschärfen: In Zeiten der allgemeinen Unterbeschäftigung stellen Betriebe also nicht nur zurückhaltender ein, sie lehnen Bewerber auch voreiliger ab.

Zusammenfassend zeigt sich, daß die Praxis der betrieblichen Personalauswahl einer Reihe von normativen, institutionellen und instrumentellen Restriktionen unterworfen ist, die zwar nicht zu einer Abkehr von der Maxime "den besten Mann auf den richtigen Platz" zwingen, die aber ihrer friktionslosen Umsetzung entgegenstehen. Gleichzeitig bestehen jedoch auch Spielräume der Auswahlentscheidung, die der Vorstellung widersprechen, es gäbe für jede Stelle einen und nur einen Idealkandidaten bzw. ein zwingendes Anforderungsprofil. Auch wenn die Interessen hinter der Auswahl gleich bleiben, so ändern sich die Kriterien und Verfahren in Abhängigkeit von den jeweiligen Rahmenbedingungen. Für die

¹²² vgl. J.M. Barron, J. Bishop, W.C. Dunkelberg, Employer Search: The Interviewing and Hiring of New Employees, in: The Review of Economics and Statistics Vol. 67 1/1985, S. 43 ff., die statistisch belegen, daß amerikanische Arbeitgeber bei Verfügbarkeit von mehr Bewerbern, die Auswahlinterviews deutlich kürzer halten und für Stellen mit aufwendiger Einarbeitung mehr und längere, für Stellen mit erhöhten formalen Qualifikationsanforderungen mehr Interviews durchführen.

arbeitsmarktpolitische Fragestellung lassen sich wiederum drei Punkte herausstellen:

- (1) Personelle betriebliche Auswahlentscheidungen werden zwar von Effizienzkriterien geprägt, abgesehen vielleicht von Kleinbetrieben aber nicht von einer einzigen Entscheidungseinheit getroffen, sondern unter Beteiligung verschiedener betrieblicher Funktionsträger mit jeweils spezifischer Aufgabenstellung und/oder Interessenlage, unterschiedlichen Handlungsrestriktionen und unterschiedlicher formeller Entscheidungskompetenz und informeller Durchsetzungsmacht. Der Ansprechpartner öffentlicher Arbeitsmarktpolitik - die Personalleitung - nimmt hier oftmals nur eine nebengeordnete, allenfalls vermittelnde Position ein; die Belegschaftsvertretung verfügt nur über begrenzte Informations- und Mitwirkungsrechte und -möglichkeiten. Gleichzeitig besteht jedoch auch eine Interessenverwobenheit der verschiedenen betrieblichen Akteure, die ein Aufbrechen des nach außen mehr oder minder verschlossenen Arbeitsmarktes und der innerbetrieblichen Tendenzen zur Abdrängung von Randgruppen allein von innen heraus - z.B. durch Stärkung der Belegschaftsvertretung - erschwert.
- (2) Die in der allgemeinen Beschäftigungskrise zu beobachtende Verschlechterung der Eingliederungschancen der sogenannten arbeitsmarktpolitischen Problemgruppen beruht nur zum Teil auf einer Anhebung der betrieblichen Einstellungsvoraussetzungen, die auf Erfordernisse der Produktions- oder Betriebsorganisation zurückgehen. Zum anderen Teil basiert sie auf einer rigoroseren Formulierung der Ablehnungskriterien, was auf die Informationskostenproblematik und die Risikopräferenz bei Auswahlentscheidungen zurückzuführen ist. Arbeitsmarktpolitisch macht dies einen wesentlichen Unterschied: Wo eine Anpassung des Arbeitslosen/von Kündigung Bedrohten an die gestiegenen Anforderungskriterien nicht möglich ist (Alter, Gesundheit etc.), verbleibt eine Chance (bzw. kann es ausreichen), wenn es gelingt, Betriebe von vorschnellen Zurückweisungen/Ausgliederungen abzuhalten.

(3) Die Auseinandersetzung mit den Kalkülen, Strukturen und Prozessen der betrieblichen Personalauswahl hat schließlich gezeigt, daß es dabei nicht allein um eine Abschätzung des Verhältnisses von Lohnkosten zu individueller Leistungsfähigkeit geht, sondern daß dabei auch die möglichen Folgekosten einer Fehlentscheidung Berücksichtigung finden. Diese Folgekosten können weit über die individuellen Lohnkosten hinausgehen (Maschinenschäden, Ausschußproduktion etc.) und sie müssen nicht einmal allein an ein individuelles Versagen des betroffenen Arbeitnehmers geknüpft sein. Folgekosten können auch als Konfliktkosten gestörter sozialer Beziehungen entstehen, die ebenfalls zu (möglicherweise weit gravierenderen) Effizienzverlusten und entgangenen Gewinnchancen führen können. Die entscheidungsbeeinflussende Relevanz eines Eingriffs in die relativen Preise durch Angebot einer Finanzhilfe (Lohnkostenzuschuß) hängt also auch von den befürchteten Folgekosten einer so möglicherweise initiierten Fehleinstellung ab.

2.2.3 Das betriebliche Beschäftigungsverhalten gegenüber Schwerbehinderten und die Wirksamkeit des Förderungsinstrumentariums

Aufgezeigt worden ist, daß (Schwer-)Behinderte auf dem Arbeitsmarkt mit erhöhten Risiken der Ausgliederung bzw. Ausgrenzung konfrontiert sind, wobei ihre Benachteiligung vor allem in überdurchschnittlichen (Wieder-)Eingliederungsschwierigkeiten besteht. Mit der Darstellung der förderungspolitischen Instrumente und der allgemeinen Kalküle, Strukturen und Prozesse betrieblicher Personalpolitik sind darüber hinaus die Rahmenbedingungen des betrieblichen Beschäftigungsverhaltens gegenüber Schwerbehinderten abgesteckt worden. Im folgenden soll nun dieses Verhalten und die Wirkung des Instrumentariums genauer beschrieben werden, um so einen Einblick in die Natur der besonderen Problemsituation

Schwerbehinderter auf dem Arbeitsmarkt und in die Wirkungslücken und Schwierigkeiten ihrer arbeitsmarktpolitischen Förderung zu erhalten.¹²³

Die Verteilung der beschäftigten Schwerbehinderten über die Betriebe/Unternehmen unterschiedlicher Größenklasse und Branchenzugehörigkeit zeigt deutliche Unterschiede: So steigt ihr Beschäftigungsanteil mit zunehmender Unternehmens-/Betriebsgröße und liegt vor allem im Bergbau, im Eisen- und Stahlbereich des Verarbeitenden Gewerbes und im öffentlichen und gemeinnützigen Dienstleistungsbereich über der Pflichtquote, während er im Baugewerbe, im Nahrungs- und Genußmittelgewerbe und im privaten Dienstleistungsbereich deutlich unter der Pflichtquote liegt.¹²⁴ Dieses Verteilungsmuster ist nur zum Teil darauf zurückzuführen, daß Kleinbetriebe technisch, organisatorisch oder betriebswirtschaftlich über begrenzttere Möglichkeiten einer Schwerbehindertenbeschäftigung verfügen, während Großbetriebe, die aufgrund hoher Belastungs- und Beanspruchungsmerkmale eines Teiles ihrer Arbeitsplätze ihre Behinderten gleichsam "selbst erzeugen", eher eine Möglichkeit der Weiterbeschäftigung haben, so daß hier auch eine höhere Beschäftigungsquote zu erwarten ist. Dies trifft nämlich im wesentlichen und am ausgeprägtesten nur für die Schwerindustrie und den Bergbau (mit ihren besonderen Mitbestimmungsstrukturen) zu; in anderen Branchen des Verarbeitenden Gewerbes mit ebenfalls hoher Arbeitsbelastung ist dagegen sogar eine unterdurchschnittliche Quote festzustellen (z.B. im Automobilbau). Dies deutet darauf hin, daß hier eine hohe Fluktuation unter den Beschäftigten, der teilweise auch durch entsprechende "rechtzeitige" Ausgliederungsstrategien nachgeholfen wird, verhindert, daß Mitarbeiter den Schwerbehindertenstatus erwerben und in der Belegschaft verbleiben.¹²⁵ Entscheidend für die Schwerbehindertenquote eines Betriebes

¹²³ Ausführlicher zum folgenden s. K. Semlinger, G. Schmid, a.a.O.; F. Brandt, a.a.O.; P. Runde, B. Gindorf, D. Klaaß, J. Mess, Probleme und Perspektiven der betrieblichen Integration Behindeter, Manuskript Hamburg 1983.

¹²⁴ s.a. ANBA 1/1986, S. 62 ff.

¹²⁵ Zu einer Typologie betrieblicher Verhaltensweisen gegenüber (Schwer-)Behinderten s. H.-G. Ritz, Betriebliche Integration Schwerbehinderter und Beteiligung der Schwerbehinderten-Vertrauens- (Fortsetzung Fußnote)

ist deshalb weniger die Qualität der konkreten Arbeitsbedingungen als vielmehr die personalpolitische Strategie, die gegenüber (Schwer-)Behinderten verfolgt wird.¹²⁶ Dabei sind selbst in Betrieben, die der Beschäftigung Schwerbehinderter vergleichsweise aufgeschlossen gegenüberstehen, in Abhängigkeit davon, ob es sich um betriebsfremde oder betriebsangehörige Schwerbehinderte handelt, gravierende Unterschiede festzustellen.

Die Mehrzahl der beschäftigten Schwerbehinderten ist nicht mit diesem Status eingestellt worden, sondern hat erst im laufenden Beschäftigungsverhältnis den Feststellungsantrag gestellt.¹²⁷ In einigen Betrieben wird ein Feststellungsantrag sogar aktiv von der Geschäftsführung unterstützt. Wie verschiedene Arbeitgeberbefragungen ergaben, ist man i.d.R. mit dem Leistungsniveau der beschäftigten Schwerbehinderten vollauf zufrieden: Auch wenn relativ viele Arbeitgeber bei Schwerbehinderten längere und/oder häufigere Krankheitszeiten vermerken, haben die meisten mit ihren schwerbehinderten Belegschaftsangehörigen keine besonderen Probleme, so daß sie deren Leistungsfähigkeit im Durchschnitt genau so hoch einstufen wie die ihrer nichtbehinderten Mitarbeiter.¹²⁸ Die meisten Behinderten dürften denn auch nach Feststellung

(Fortsetzung Fußnote von vorangegangener Seite)
leute, in: R.G. Heinze, P. Runde (Hrsg.), Lebensbedingungen..., a.a.O., S. 208 f.

¹²⁶ H. Kotthoff, P. Ochs, Arbeitseinsatz und Arbeitssituation von behinderten und kranken älteren Arbeitnehmern, Forschungsbericht hrsgg. vom Bundesminister für Forschung und Technologie, Bonn 1987.

¹²⁷ F. Brandt, a.a.O., S. 85 f., danach sind 23 % der beschäftigten Schwerbehinderten mit diesem Status eingestellt worden.

¹²⁸ vgl. auch M. Herpich, H. Steinle, Probleme und Rahmenbedingungen der betrieblichen Integration Behindter, in: Die Rehabilitation 22. Jg. 22/1982, S. 151, 153; Landschaftsverband Rheinland, Die Situation der Behinderten im Arbeitsleben, Köln 1983, S. 36 ff.; C. Harmsen, Arbeitgeberverpflichtungen im Schwerbehindertengesetz, Meisenheim/Glan 1982, S. 124; K.H. Seifert, W. Stangl, a.a.O., S. 176. Bei der Einschätzung der Krankheitszeiten Schwerbehinderter ist zu berücksichtigen, daß sie in der Mehrzahl gleichzeitig älter sind, so daß der Vergleich mit den übrigen Mitarbeitern insgesamt verzerrt, wenn man das Ergebnis allein auf die Schwerbehinderten-eigenschaft bezieht.

ihrer Schwerbehinderteneigenschaft an ihrem angestammten Arbeitsplatz verbleiben, auch wenn Umsetzungen auf einen anderen Arbeitsplatz vergleichsweise häufig sind. Eine wichtige Form der "Rücksichtnahme" ist die Herausnahme aus dem Akkord und/oder der Schichtarbeit. Technische Arbeitsplatzanpassungen, vor allem solche mit aufwendigen Umbaumaßnahmen und/oder Ausstattungsänderungen, sind dagegen relativ selten.¹²⁹

Für den Fall, daß ein Mitarbeiter mit den Leistungsanforderungen seines Arbeitsplatzes nicht mehr schritthalten kann, gibt es jedenfalls relativ häufig mehr oder minder eingespielte Verfahren, nach denen geeignete Anpassungs- und/oder Umsetzungsmaßnahmen geklärt und durchgeführt werden. Eine gezielte Strategie, Arbeitsplätze für gesundheitlich eingeschränkte Mitarbeiter durch Reservierung und Bestandsschutz zu garantieren, gibt es jedoch selten. Die wenigsten Betriebe, in denen es angesichts ihrer Größe notwendig bzw. hilfreich wäre, einen laufenden Überblick über die Verfügbarkeit entsprechender Arbeitsplätze zu haben, führen eine systematische Erfassung derartiger Arbeitsplätze durch.¹³⁰ In den meisten Betrieben beschränkt man sich also darauf, im Bedarfsfall ad hoc nach einem geeigneten Arbeitsplatz zu suchen, wobei es primär darum geht, das Arbeitsverhältnis schlechthin zu sichern und nach Möglichkeit eine Einkommenseinbuße für den betroffenen Behinderten zu vermeiden. Eine Dequalifizierung wird dabei notfalls in Kauf genommen - meist wird diesem Aspekt kaum Beachtung geschenkt. Gleichzeitig ist zu beobachten, daß sich die Suche oftmals auf die "klassischen Behindertenplätze" (Pförtner, Fahrstuhlführer etc.) und auf Bereiche konzentriert, in denen der Betrieb traditionell seine leistungsgeminderten Mitarbeiter beschäftigt. Da bei der normalen Arbeitsplatzgestaltung auf Leistungsbeeinträchtigungen einzelner Arbeitnehmer oder Arbeitnehmergruppen jedoch kaum Rücksicht genommen wird¹³¹ und sogenannte "Leicht-

¹²⁹ H.-G. Ritz, Betriebliche Integration..., a.a.O., S. 216; F. Brandt, a.a.O., S. 96 ff.

¹³⁰ F. Brandt, a.a.O., S. 105, 305, danach gibt es in 7 % der Betriebe reservierte Arbeitsplätze und nur jeder zehnte Betrieb, in dem dies sinnvoll wäre, verschafft sich einen fortwährenden Überblick über Arbeitsplätze für leistungsgeminderte Mitarbeiter.

arbeitsplätze" von den fortlaufenden Rationalisierungsmaßnahmen nicht ausgenommen werden, sondern im Gegenteil oftmals sogar in deren Mittelpunkt stehen und wegfallen, sieht man sich in vielen Betrieben vor zunehmenden Schwierigkeiten, geeignete (Umsetzungs-)Plätze zu finden.¹³²

Beschäftigungssichernde Bemühungen im Betrieb werden jedoch nicht nur für schwerbehinderte Mitarbeiter unternommen und sie sind auch nicht nur im Zusammenhang mit deren besonderem Kündigungsschutz zu sehen. Dieser hat zwar einen Einfluß;¹³³ daneben wirken jedoch wiederum tarifvertragliche Bestandsschutzregeln, informelle Übereinkommen und moralische Erwägungen, die allerdings auch für andere gesundheitlich eingeschränkte Mitarbeiter ohne Schwerbehindertenstatus - vor allem wenn ihre Beeinträchtigung nachvollziehbar auf die Beschäftigung im Betrieb zurückgeht (Arbeitsunfall) - einen Anspruch auf entsprechende Bemühungen begründen.¹³⁴ Somit befinden sich Schwerbehinderte auch auf dem innerbetrieblichen Arbeitsmarkt in einer Konkurrenzbeziehung zu anderen Arbeitskräften bzw. Arbeitskräftegruppen. Der besondere Kündigungsschutz, der durch die zwingende Einbeziehung der Hauptfürsorgestelle

131 vgl. zu entsprechenden Defiziten betrieblich initierter "neuer Arbeitsformen": N. Altmann, P. Binkelmann, D. Düll, Neue Arbeitsformen: Betriebliche Strategien, politische Bedingungen und die Perspektive der Betroffenen, in: Soziale Welt 33. Jg. 3,4/1982, S. 443 ff.

132 vgl. H.-G. Ritz, Betriebliche und staatliche Arbeitspolitik - am Beispiel der beruflichen Integration Schwerbehinderter, in: Leviathan Sonderheft 5/1983, S. 357, der in diesem Zusammenhang auch auf die entsprechenden Auswirkungen des strukturellen Beschäftigungsrückgangs in Branchen mit traditionell hohem Schwerbehindertenanteil aufmerksam macht - ein Umstand, der mit für den deutlichen Rückgang der Beschäftigungszahlen Schwerbehinderter seit 1982 verantwortlich zeichnet.

133 vgl. Landschaftsverband Rheinland, a.a.O., S. 20 f., danach unternehmen 56 % der befragten Arbeitgeber wegen des besonderen Kündigungsschutzes bei Schwerbehinderten vermehrte Versuche einer Weiterbeschäftigung (Arbeitgeber mit 500 und mehr Mitarbeitern: 79 %).

134 vgl. auch G. Bosch, R. Lichte, a.a.O., S. 215, die auf den Zusammenhang zwischen Bereitschaft zu gesundheitsverschleißender Arbeit und Erwartung eines "Auffangarbeitsplatzes" für den Invaliditätsfall hinweisen.

abgesichert aber nicht absolut ist,¹³⁵ dürfte sich daher vornehmlich zugunsten von Schwerbehinderten auswirken, die in Betrieben arbeiten, in denen die anderen Schutzsysteme von bzw. für Stammbelegschaften nicht wirksam sind, oder die ihrem Betrieb noch nicht lange genug angehören, um in diese Schutzsysteme "Aufnahme" zu finden. Darüber hinaus ist zu beobachten, daß Schwerbehinderte insgesamt überdurchschnittlich häufig am Kündigungsschutz vorbei mit einem Aufhebungsvertrag freigesetzt werden,¹³⁶ während ältere Schwerbehinderte - auch im Interesse anderer Belegschaftsmitglieder - oft in den vorzeitigen Ruhestand entlassen werden.

Wichtig für die Art, wie betrieblich eine Lösung der Beschäftigungsprobleme Schwerbehinderter gesucht wird, ist auch der Einfluß und das Engagement der Belegschafts- und Betroffenenvertretung. Deren präventiver Einfluß auf Personalplanung und Investitionsvorhaben ist jedoch i.d.R. sehr begrenzt. Bei den Schwerbehinderten-Vertrauensmännern ist oftmals ein ausgeprägt "reaktives Engagement" festzustellen, d.h. ihre Aktivitäten sind weitgehend auf Belegschaftsangehörige ausgerichtet, die konkrete Probleme anmelden oder erkennen lassen, und auf betriebliche Vorgänge, von denen schwerbehinderte Kollegen unmittelbar betroffen sind. Dabei geht es dann meist um die Abwehr einer mehr oder minder akuten Bedrohung der Arbeitssituation. Auf eine Verbesserung der nur im Ausnahmefall bestehenden betrieblichen Weiterbildungsmöglichkeiten für

T35 So heißt es in den Entscheidungsgründen des Widerspruchsausschusses einer Hauptfürsorgestelle: "Bei der Entscheidung über den Antrag auf Zustimmung zur ordentlichen Kündigung findet die Berücksichtigung der sozialen Härte dort ihre Grenze, wo die Tätigkeit eines Arbeitnehmers dem Arbeitgeber eher Nachteile als Nutzen einbringt. Daher kann es dahingestellt bleiben, aus welchen Gründen der Arbeitnehmer keine angemessene Arbeitsleistung erbringt." Zitiert nach **W. Schneider**, Novellierungsvorschläge zum Schwerbehindertengesetz, in: Behindertenpädagogik 23. Jg. 3/1981, S. 236; 1984 endeten 80 % der Kündigungsschutzverfahren mit der Zustimmung durch die Hauptfürsorgestelle (65 %) oder durch Ausscheiden des Schwerbehinderten in gegenseitigem Einvernehmen, **Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Hauptfürsorgestellen**, Geschäftsbericht 1984, Kassel 1985, S. 86 f.

136 **J. Falke u.a.**, a.a.O., Bd. I, S. 114 f.; vgl. auch **H.-G. Ritz**, Betriebliche und staatliche Arbeitspolitik..., a.a.O., S. 358 f.

Schwerbehinderte¹³⁷ oder auf ihre stärkere Berücksichtigung bei den üblichen betrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen, die eine später eventuell erforderliche oder eine präventiv angezeigte Umsetzung ermöglichen oder erleichtern würden, drängen sie dagegen selten.

Bei allen Aktivitäten der Belegschaftsvertreter kommt erschwerend hinzu, daß sie in den gesetzlich oder vertraglich geregelten Verfahren der Mitbestimmung in starkem Maße auf die argumentative Kraft ihrer Vorschläge bzw. Bedenken angewiesen sind,¹³⁸ hierbei aber oft aus Kapazitätsgründen,¹³⁹ infolge einer zurückhaltenden Informationspolitik der jeweiligen Geschäftsführung und - teilweise damit zusammenhängend - auch aufgrund ihres begrenzten Wissens um die Möglichkeiten der Behindertenbeschäftigung¹⁴⁰ im Nachteil sind. Hier könnte zwar die Einbeziehung der öffentlichen Förderungsinstitutionen - wie gesetzlich vorgesehen - Abhilfe schaffen, die ungeschriebenen Regeln der betrieblichen Konfliktaustragung stehen jedoch einer "beliebigen" Einschaltung betriebsexterner Stellen entgegen.¹⁴¹

Im Vergleich zu dem im allgemeinen noch relativ entwickelten betrieblichen Engagement, für einen schwerbehinderten Belegschaftsangehörigen das Arbeitsverhältnis zu erhalten, fällt die Aufmerksamkeit für das Integrationsanliegen außenstehender Schwerbehinderter deutlich ab. Kaum

137 H.-G. Ritz, Betriebliche Integration..., a.a.O., S. 217.

138 F. Weltz, a.a.O., S. 73 f; A. Höland, a.a.O., S. 240.

139 In der Befragung von Ritz gaben 30 % der SB-Vertrauensmänner an, daß sie zu wenig Zeit bzw. Probleme mit der Freistellung hätten, H.-G. Ritz, Befragung von Schwerbehinderten-Vertrauensmännern im Organisationsbereich der IG-Chemie/Papier/Keramik, Manuscript Universität Bremen 1981, S. 10 ff.; für Betriebsräte in Kleinbetrieben ergeben sich ähnliche Probleme, vgl. S. Weimer, Arbeitsbedingungen in Klein- und Mittelbetrieben, RKW-Manuskript, Eschborn 1983, S. 383, 394 f.

140 70 % der von Ritz befragten SB-Vertrauensmänner wünschten sich bei den Schulungsveranstaltungen der Hauptfürsorgestellen mehr Informationen zu Fragen der behinderungsgerechten Arbeitsplatzgestaltung, H.-G. Ritz, Befragung..., a.a.O., S. 20, 28 f.

141 vgl. F. Weltz, a.a.O., S. 74 f.

ein Betrieb bemüht sich, wie gesetzlich vorgegeben, bei der Personalsuche auf dem externen Arbeitsmarkt um die Berücksichtigung arbeitsloser Schwerbehinderter, und auch die Belegschaftsvertreter fühlen sich hier i.d.R. nicht in der Pflicht.¹⁴² Allenfalls wenn einer der traditionellen betrieblichen Schwerbehinderten-Arbeitsplätze frei wird und innerbetrieblich kein Nachfolgekandidat vorhanden ist, wird gezielt beim Arbeitsamt nachgefragt - angesichts der oben geschilderten Situation geschieht dies höchst selten.¹⁴³ Sowohl Arbeitgeber als auch Belegschaftsvertreter beschränken sich i.d.R. darauf, auf konkrete Bewerbungen von Schwerbehinderten zu reagieren. Zu einer expliziten Begünstigung - gleiche Qualifikation vorausgesetzt - sind auch dann nur die wenigsten Betriebe bereit. Die Mehrzahl würde auch unter der genannten Bedingung mit einer Einstellung zögern; gut jeder vierte Arbeitgeber bekennt sich sogar explizit dazu, dem nichtbehinderten Bewerber den Vorzug zu geben.¹⁴⁴ Die Gründe für dieses Verhalten lassen sich zu drei Ursachenkomplexen zusammenfassen: Zu entgegenstehenden Anforderungsprofilen, zu benachteiligenden Wahrnehmungsbildern und zu diskriminierenden Verfahrenspraktiken.

Objektiv entgegenstehende Anforderungsprofile können sich aus den konkreten Arbeitsbedingungen oder aus institutionellen betrieblichen Besonderheiten ergeben. So können Arbeitsplätze ein hohes Maß an gesundheitlicher Belastung bzw. Gefährdung aufweisen und/oder besondere physische, psychische, intellektuelle oder soziale Anforderungen stellen, so daß im konkreten Einzelfall der infragestehende Schwerbehinderte

¹⁴² H.-G. Ritz, Befragung..., a.a.O., S. 120 f.

¹⁴³ s. F. Brandt, a.a.O., S. 401; danach hatten in den letzten vier Jahren vor der Befragung nur 6 % der Betriebe dem Arbeitsamt Arbeitsplätze für Schwerbehinderte angeboten (4 % Ausbildungsplätze), obwohl mehr als zwei Drittel der befragten Betriebe in dieser Zeit Neueinstellungen vorgenommen haben und jeder zweite ausbildete; vgl. C. Harmsen, a.a.O., S. 120 f.

¹⁴⁴ F. Brandt, a.a.O., S. 397, danach wollten sich nur 12 % mit Sicherheit/hoher Wahrscheinlichkeit für den Schwerbehinderten entscheiden, 56 % vielleicht - 27 % würden mit Sicherheit/hoher Wahrscheinlichkeit davon Abstand nehmen; eine ähnliche Ablehnungsquote ergab auch die Befragung der Hauptfürsorgestelle Köln, s. Landschaftsverband Rheinland, a.a.O., S. 18 f.

hier tatsächlich nicht beschäftigt werden kann. Mit dem ungünstigen Arbeitsbedingungen begründet denn auch die Mehrzahl der Arbeitgeber ihre ablehnende Haltung gegenüber der Einstellung von Schwerbehinderten. Angesichts der mehrheitlich positiven Erfahrungen mit den schwerbehinderten Belegschaftsangehörigen dürfte dieses Argument in seiner Pauschalität jedoch unzutreffend sein und auch damit zusammenhängen, daß der Blick für geeignete Beschäftigungsmöglichkeiten durch die eingefahrenen Vorstellungen von den klassischen Schwerbehinderten- und traditionellen Leichtarbeitsplätzen begrenzt ist. Allgemeiner wirkende Hürden können dagegen aus verschiedenen institutionellen Gegebenheiten erwachsen, mit denen hauptsächlich in Großbetrieben zu rechnen ist. Dazu zählen die Existenz einer Betriebskrankenkasse und einer betrieblichen Altersversorgung, aus denen eigene gesundheitliche Standards und Altershöchstgrenzen für die Einstellungentscheidung abgeleitet werden, und eine starre betriebliche Kostenstellenrechnung, die keinen Ausgleich für eventuelle Minderleistung respektive für einen ggfs. erforderlichen Mehraufwand vorsieht und die dementsprechend Widerstände aus den potentiell betroffenen Abteilungen oder Arbeitsgruppen provozieren kann.¹⁴⁵ Schließlich werden von vielen Arbeitgebern auch der erhöhte Kündigungsschutz und größere Ausfallzeiten von Schwerbehinderten (wegen Krankheit, Kuren, Zusatzurlaub) als Argument gegen eine Einstellung vorgebracht.¹⁴⁶ Die Praxis des Kündigungsschutzes ebenso wie die allgemeine Erfahrung mit den Ausfallzeiten von Schwerbehinderten deuten jedoch darauf hin, daß diesen aus betrieblicher Sicht negativ zu beurteilenden Verfügbarkeitsbeschränkungen ein überzogener Stellenwert beige messen wird und die Bedeutung als Ablehnungsgrund in Informationsdefi-

¹⁴⁵ vgl. G. Kuban, Überlegungen zur betrieblichen Integration Behindter, in: Personalführung o. Jg. 5/1981, S. 102 f.; die Befragung von Brandt ergab, daß nur knapp 3 % der Betriebe bei schwerbehinderten Beschäftigten besondere Bemessungszuschläge, verminderte Leistungsanforderungen und geänderte Zeitvorgaben anwenden, F. Brandt, a.a.O., S. 155 f.

¹⁴⁶ In der Befragung von Brandt gaben 70 % bzw. 31 % der befragten Arbeitgeber an, daß der Kündigungsschutz bzw. der Sonderurlaub ihre Einstellungsbereitschaft beeinträchtige, F. Brandt, a.a.O., S. 187; in der Befragung durch Falke u.a. gaben 40 % der Unternehmer an, daß sie allein wegen des Kündigungsschutzes nach Möglichkeit keinen Schwerbehinderten einstellen würden, J. Falke u.a., a.a.O., S. 156.

ziten über den Charakter des Kündigungsschutzes und/oder entsprechenden Akzeptanzproblemen begründet liegt.¹⁴⁷

Zu diesen objektiven Eingliederungsbarrieren, die sich allerdings oft durch entsprechende Anpassungsmaßnahmen überwinden ließen, kommt die benachteiligende Wirkung des subjektiven Bildes, das viele Arbeitgeber von Schwerbehinderten haben, hinzu. Die Vorstellung von einer allgemein vorurteilsbehafteten Wahrnehmung ist jedoch zu differenzieren. Zu beobachten ist nämlich, daß Vorbehalte vornehmlich gegen betriebsfremde Schwerbehinderte und dabei vor allem gegenüber Behinderten, deren gesundheitliche Einschränkung nicht offenkundig ist, vorgebracht werden: Während man sich i.d.R. mit der Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft betriebsangehöriger Schwerbehinderter zufrieden zeigt und sich teilweise über zu großzügige Maßstäbe bei der Behinderungseinstufung mokiert, tendiert man bei betriebsfremden zu einer pauschalierend skeptischen Grundhaltung, wobei der ausgewiesene Schwerbehindertenstatus teilweise sogar als Indiz für eine geringe Leistungsbereitschaft gewertet wird und so Anstoß zu einer kritischeren Prüfung, wenn nicht sogar Anlaß zur rigorosen Ablehnung gibt. Latente Vorurteile werden also mobilisiert in einer Situation, in der Auswahlfreiheit mit erhöhter Auswahlunsicherheit zusammentrifft. Der leichter als die tatsächliche Leistungsfähigkeit zu erfassende Schwerbehindertenstatus wirkt hier vor allem bei den "modernen" Behinderten mit ihren oft nicht offensichtlichen Beeinträchtigungen¹⁴⁸ als einfaches Selektionsmerkmal, das

147 vgl. F. Brandt, a.a.O., S. 178, 184; Brandt macht dabei darauf aufmerksam, daß vor allem Betriebe, die keinen Schwerbehinderten beschäftigen bzw. über wenig einschlägige Erfahrungen verfügen, derartige Vorbehalte vorbringen; dieser Zusammenhang kann jedoch auch auf die i.d.R. kleinere Betriebsgröße entsprechender Respondenten zurückzuführen sein, und entspricht dann ggfs. den tatsächlich gravierenden Belastungen durch eine SB-Beschäftigung.

148 Dazu sind Behinderte mit Verschleißerscheinungen an der Wirbelsäule, Herz-/Kreislauf- und anderen inneren Organ- und Nervenleiden und psychischen Behinderungen zu zählen. Die damit tw. einhergehenden spezifischen Beeinträchtigungen - z.B. mangelnde Streßresistenz bei Herz-/Kreislauferkrankungen - scheinen die besondere Skepsis diesen Behinderten gegenüber nur z.T. zu begründen; in der Befragung Brandts jedenfalls gaben die wenigsten Arbeitgeber an, Personen mit inneren Erkrankungen nicht beschäftigen zu können, F. Brandt, a.a.O., S. 399.

stigmatisierend aus potentiell diskreditierbaren Arbeitskräften rasch diskreditierte Bewerber macht.¹⁴⁹ Das Problem liegt hier also nicht darin, daß Arbeitgeber nicht differenzieren können, sondern darin, daß sie nicht differenzieren wollen, wenn dazu keine Notwendigkeit besteht.

Als diskriminierende Verfahrenspraktiken wirken schließlich all jene bereits im letzten Kapitel angesprochenen allgemeinen Mechanismen der Schließung des innerbetrieblichen Arbeitsmarktes und der Verschiebung von Einstellungs- und Ablehnungsvoraussetzungen in Zeiten eines allgemeinen Arbeitskräfteüberhangs. In einer derartigen Situation ist die Tendenz, die Schwerbehinderteneigenschaft als Ausschlußkriterium zu benutzen auch bei aufgeschlossenen Personaleinstellern größer, zumal sie unter diesen Umständen unter einem zusätzlichen Begründungzwang gegenüber der anfordernden Fachabteilung stehen würden. Besonders nachteilig wirkt sich für Schwerbehinderte zudem die generelle Bevorzugung interner Stellenbesetzungen aus: Durch den damit verbundenen betriebsinternen Mobilitätsprozeß bleiben - wie beschrieben - für betriebsfremde Arbeitnehmer häufig nur die geringer qualifizierten und niedrig entlohnten Arbeitsplätze übrig, wobei gleichzeitig die wenig belastenden Arbeitsplätze zumeist für leistungsgeminderte Belegschaftsangehörige reserviert werden, so daß die verbleibenden Einstiegsarbeitsplätze für behinderte Stellenbewerber oftmals denkbar ungeeignet sind. Daneben zeigen sich in den letzten Jahren aber auch auf dem berufsfachlichen Arbeitsmarkt, über den der Zugang vor allem für jüngere und qualifizierte Behinderte in der Vergangenheit noch offen war, zunehmende Eingliederungsschwierigkeiten.¹⁵⁰ Dies dürfte zum Teil darauf zurückzuführen

¹⁴⁹ Zu dieser Unterscheidung und Wirkung von Stigmata vgl. E. Goffmann, Stigma, 3. Aufl. Frankfurt a.M. 1979, S. 12 f: "Ein Individuum, das leicht im gewöhnlichen sozialen Verkehr hätte aufgenommen werden können, besitzt ein Merkmal, das sich der Aufmerksamkeit aufdrängen und bewirken kann, daß wir uns bei der Begegnung mit diesem Individuum von ihm abwenden, wodurch der Anspruch, den seine anderen Eigenschaften an uns stellen, gebrochen wird."

¹⁵⁰ So haben verschiedene Untersuchungen zur Evaluierung der berufsbildenden Rehabilitation ergeben, daß die Eingliederungschancen von Rehabilitanden deutlich besser sind als die von vergleichbaren Behinderten, die keine entsprechende Qualifizierung durchlaufen haben. Gezeigt hat sich dabei allerdings auch, daß sowohl die Ver-
(Fortsetzung Fußnote)

ren sein, daß infolge der verstärkten betrieblichen Ausbildungsangebote für Jugendliche - teilweise über den aktuellen eigenen Bedarf hinaus - ein Übernahmedruck entstanden ist, der auch diesen Teilmarkt nach außen hin abschließt. In dem Maße, wie der beruflichen Qualifikation bei Einstellungsentscheidungen nur noch der Stellenwert einer Mindestvoraussetzung zugemessen wird und sich die Rekrutierungswege verengen, reicht demnach auch eine erfolgreiche berufsbildende Rehabilitation nicht mehr aus, um den Eingliederungserfolg sicherzustellen. Notwendig sind vielmehr direkt auf das betriebliche Auswahlverhalten gezielte Maßnahmen.

Hinsichtlich dieser Aufgabe erweist sich das zur Verfügung stehende Instrumentarium nach allen vorliegenden Untersuchungen als wenig wirksam. Während der Arbeitgeberbeauftragte - soweit er überhaupt benannt worden ist¹⁵¹ - im allgemeinen kaum eine aktive Rolle spielt, haben Belegschafts- und Betroffenenvertretung nur geringe Mitspracherechte, die zudem noch vergleichsweise oft vom Arbeitgeber nicht beachtet werden.¹⁵² Die Novelle des SchwbG hat die Rechtsstellung der Vertrauens-

(Fortsetzung Fußnote von vorangegangener Seite)

mittlungschancen wie auch die Qualität der Eingliederung (ausbildungsadäquate Beschäftigung) nach einem erfolgreichen Ausbildungsausbau in Abhängigkeit von der konjunkturellen Situation und besonders deutlich in den letzten Jahren zurückgegangen sind. Auch Absolventen, die psychisch oder anderweitig schwerer behindert sind sowie Ältere, Frauen und Rehabilitanden, die vor der Ausbildung im Berufsförderungswerk (noch) keine abgeschlossene Berufsausbildung hatten, haben es trotz erfolgreicher Ausbildungsbeteiligung schwerer, im Anschluß einen adäquaten Arbeitsplatz zu finden, vgl. H. Hofbauer, Verlauf und Erfolg der beruflichen Umschulung bei Rehabilitanden, in: MittAB 10. Jg. 1/1977, S. 47 ff; H. Hofbauer, W. Dadzio, Berufliche Weiterbildung für Arbeitslose, in: MittAB 17. Jg. 2/1984, S. 183 ff.; H.-G. Wöhrl, Aktuelle Ergebnisse zum Erfolg von beruflichen Rehabilitationsmaßnahmen, Veröffentlichung der Stiftung Rehabilitation Heidelberg 1984; für einen umfassenden Überblick über die berufliche Rehabilitation i.e.S. s. H.P. Tews. H.-G. Wöhrl, Behinderte in der beruflichen Situation, Weinheim, Basel 1981.

¹⁵¹ Nach Brandts Befragung gibt es nur in 35 % der Betriebe mit wenigstens einem Schwerbehinderten einen Beauftragten und selbst in Betrieben mit mehr als 300 Beschäftigten und mehr als 10 Schwerbehinderten fehlt etwa in jedem zehnten der Arbeitgeberbeauftragte, F. Brandt, a.a.O., S. 116 ff.

männer zwar verbessert, auf eine stärkere Sanktionierung einer MiBachtung ist jedoch verzichtet worden. Unabhängig davon ist von den neuen Beteiligungsrechten und Miteinbeziehungspflichten allein jedoch noch keine grundlegende Stärkung ihres Engagements für betriebsfremde Schwerbehinderte zu erwarten.¹⁵³ Angesichts der vorherrschenden "Bin-nenorientierung", aber auch wegen ihrer meist sehr begrenzten Sachkompetenz in Fragen der (behinderungsgerechten) Arbeitsplatzgestaltung bedarf es dazu vielmehr immer wieder erneuter Anstöße von außen und einer fortlaufenden Informations- und Schulungsarbeit.

Auch das allgemeine Begünstigungsgebot und die Beschäftigungspflicht zeigen sich - ohne nennenswerte Sanktionsdrohung und mit legitimierten Ausweichmöglichkeiten - hinsichtlich der Eingliederungszielsetzung weitgehend wirkungslos. So ist die Pflicht zur bevorzugten Berücksichtigung Schwerbehinderter bei innerbetrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen nicht einmal von den Teilnehmerbetrieben eines öffentlichen Förderungsprogramms befolgt worden, das für die Durchführung derartiger Ausbildungsmaßnahmen hohe finanzielle Zuschüsse bereit stellte.¹⁵⁴ Die

152 So gaben in der Befragung von Brandt 27 % der privaten Arbeitgeber an, den Vertrauensmann nicht wie gesetzlich vorgeschrieben bei jeder Bewerbung eines Schwerbehinderten zu informieren; 15 % erklärten sogar, ihn überhaupt nicht anzuhören, F. Brandt, a.a.O., S. 222; in der Vertrauensmännerbefragung von Ritz gaben 40 % an, hier nicht regelmäßig informiert zu werden, weitere 10 % würden nur manchmal informiert, H.-G. Ritz, Befragung..., a.a.O., S. 13 f. Bei Kündigungen und innerbetrieblichen Maßnahmen werden die Vertrauensmänner dagegen relativ oft einbezogen, ebenda, S. 3 f.

153 So zeigte sich auch im Rahmen eines öffentlichen Förderungsprogramms, das den Betriebsräten bei Förderungsteilnahme des Betriebes ein größeres Mitspracherecht einräumte, daß diese Rechte kaum für eine tatsächlich größere Einflußnahme auf die Personalauswahl bei den innerbetrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen, vor allem aber in Hinblick auf die Beteiligung an der Eingliederung schwervermittelbarer Arbeitsloser genutzt worden ist bzw. genutzt werden konnte, s. G. Bosch, B.-G. Spies, Der Einfluß von Betriebsräten auf die betriebliche Umsetzung öffentlicher Arbeitsmarktpolitik, in: Leviathan Sonderheft 5/1983, S. 324 ff.

154 Im Rahmen des arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramms der Bundesregierung von 1979/80 wurden derartige Qualifizierungsmaßnahmen mit einem Lohnkostenzuschuß in Höhe von 80 % für eine Dauer von max. 12 Monaten gefördert: Während die SB-Quote in den teilnehmenden (Fortsetzung Fußnote)

Pflichtquote hat bei kaum einem Betrieb gezielte Einstellungsbemühungen ausgelöst; eher noch kam es zu innerbetrieblichen "Feststellungs-Kampagnen", in denen von Arbeitgeberseite darauf gedrängt worden ist, daß sich behinderte Mitarbeiter als Schwerbehinderte registrieren lassen. Vor allem in Kleinbetrieben, in denen es die traditionellen Behindertenarbeitsplätze kaum gibt, so daß es schon einer eingehenderen Auseinandersetzung mit den Möglichkeiten einer Behindertenbeschäftigung und ggf. aufwendigerer Such- und/oder Anpassungsbemühungen bedarf, ist die Quote nicht erfüllt. Dort, wo die Pflichtquote, die ja nur einen Mindestwert vorgibt, erreicht ist, wird dies teilweise zur Legitimation für die Ablehnung weiterer Einstellungen von Schwerbehinderten genutzt. Gleichzeitig machen viele Arbeitgeber in Befragungen deutlich, daß sie lieber die Ausgleichsabgabe entrichten würden als einen Schwerbehinderten einzustellen.¹⁵⁵ Diese Ergebnisse sprechen allerdings weniger gegen Quoten- und Abgaberegelung schlechthin. Sie verweisen vielmehr zunächst nur auf die völlig unzureichende Höhe der Abgabe und sie bestätigen die ambivalente Wirkungsprognose und die geringe Flexibilität fester und einheitlicher Grenzwertvorgaben, die gegenüber den unterschiedlichen Schwierigkeiten ihrer Befolgung "blind" sind.¹⁵⁶

Ein durchschlagender Erfolg kann schließlich auch den verschiedenen Finanzhilfe- und Dienstleistungsangeboten nicht bescheinigt werden. Ein großer Teil der Arbeitsvermittlungen für Schwerbehinderte ist zwar mit

(Fortsetzung Fußnote von vorangegangener Seite)

Großbetrieben bei durchschnittlich 9 % lag, betrug der SB-Anteil an der Qualifizierung nur 3 %, **K. Semlinger, G. Schmid**, a.a.O., S. 76.

¹⁵⁵ In der Arbeitgeberbefragung von Harmsen gaben 70 % an, daß sie die Zahlung der Ausgleichsabgabe für problemloser hielten als die Einstellung eines Schwerbehinderten, **C. Harmsen**, a.a.O., S. 124; in Brandts Befragung gaben 80 % der Betriebe, in denen die Quote nicht erreicht war, an, daß sie auch eine monatliche Abgabeverpflichtung von DM 200,-- in Kauf nehmen würden, **F. Brandt**, a.a.O., S. 403.

¹⁵⁶ Im Vergleich mit der Quotenregelung in Großbritannien, die betriebsindividuelle Ausnahmeregelungen vorsieht, zeigt sich, daß eine Flexibilisierung in dieser Richtung lediglich zur Bestätigung des jeweils erreichten betrieblichen Standards führt; s. **S. Lonsdale, A. Walker**, Labour Market Policies Toward People with Disabilities in the United Kingdom, Discussion Paper IIM/LMP 84-4b, Wissenschaftszentrum Berlin, Berlin 1984, S. 33 ff.

der Zahlung eines Lohnkostenzuschusses verbunden,¹⁵⁷ sowohl die zeitliche Entwicklung und die Struktur ihrer Nutzung wie auch die verschiedenen Befragungsergebnisse deuten jedoch darauf hin, daß sie das betriebliche Auswahlverhalten kaum nachhaltig beeinflußt haben.¹⁵⁸ Die Lohnkostenzuschüsse für Schwerbehinderte, die meist Prämiencharakter haben und als Anreiz dienen sollen, passen sich damit in das übliche Wirkungsmuster von selektiven Lohnkostenzuschüssen ein, die z.T. zwar recht rege in Anspruch genommen werden, dann aber z.T. auch erhebliche Mitnahmeeffekte aufweisen.¹⁵⁹

¹⁵⁷ 1981 ist jede 6. Dauervermittlung eines Schwerbehinderten mit einer Eingliederungs(hilfe) nach AFG gefördert worden, zum Vergleich: von den Dauervermittlungen insgesamt wurde nur jede 27ste gefördert.

¹⁵⁸ So zeigt z.B. die Inanspruchnahme der Sonderprogramme zur Vermittlungsförderung für Schwerbehinderte in Abhängigkeit sowohl vom konjunkturellen Arbeitskräftebedarf wie auch von der Abgrenzung des förderungsfähigen Personenkreises deutliche Schwankungen: bei geringem Bedarf und Beschränkung auf besonders schwer zu vermittelnde Schwerbehinderte sinkt die Nutzung, bei steigendem Bedarf und weitgefaßter Zielgruppe steigt sie, konzentriert sich dabei aber auf die "leichteren" Fälle, s. K. Semlinger, G. Schmid, a.a.O., S. 79 ff; H.-G. Ritz, Arbeitsmarktlage..., a.a.O., S. 19 ff; gleichlautende Erfahrungen wurden in den USA gemacht, s. R.V. Burkhauser, R.H. Haveman, United States Policy Toward the Disabled and Employment Handicapped, Discussion Paper IIM/LMP 84-4a, Wissenschaftszentrum Berlin, Berlin 1984, S. 71. Nach den Ergebnissen der Befragung durch die Hauptfürsorgestelle Köln, würden selbst bei einer dauerhaften Ausgleichszahlung zur Kompensation von Leistungsdefiziten oder Mehraufwand knapp 30 % der Arbeitgeber nicht zur Einstellung von Schwerbehinderten bereit sein, Landschaftsverband Rheinland, a.a.O., S. 18 f; ähnliche Ergebnisse erbrachte Brandts Befragung, der im übrigen die Wirkung von Finanzhilfen, insbesondere von Lohnkostenzuschüssen, ebenfalls so zusammenfaßt, daß sie "weniger Auslöser oder Ursache einer Einstellung Schwerbehinderter sind, sondern in weit stärkerem Maße entweder bei einer geplanten Einstellung "mitgenommen" werden oder ein zusätzliches Argument des Vermittlers darstellen, damit eine latent vorhandene Einstellungsbereitschaft tatsächlich realisiert wird", F. Brandt, a.a.O., S. 181, 201 ff.

¹⁵⁹ "Selektiv" meint hier "begrenzt auf Arbeitnehmer mit bestimmten benachteiligenden persönlichen Merkmalen"; s. dazu G. Schmid, Strukturierte Arbeitslosigkeit..., a.a.O., S. 201 ff.; Gruppe Politik-Information, Wirksamkeit und Kosten von Lohnsubventionsprogrammen: Erfahrungen in Großbritannien, Schweden und USA; Discussion Paper IIM/80-1, Wissenschaftszentrum Berlin 1980; eine mehr theoretische (Fortsetzung Fußnote)

Das öffentliche Angebot von kostenkompensierenden Zuschüssen zu Arbeitsplatzanpassungen und technischen Arbeitshilfen, die Betriebe bei einer sowohl behinderungsgerechten wie auch produktiven Beschäftigung von Schwerbehinderten unterstützen bzw. dazu befähigen sollen, wird dagegen kaum genutzt.¹⁶⁰ Dies gilt auch für die entsprechenden Informations- und Beratungsangebote: Obwohl viele Vorbehalte gegenüber der Beschäftigung von Schwerbehinderten auf Informationslücken hinsichtlich ihrer Einsatzfähigkeit beruhen, wird das öffentliche Beratungsangebot von den Betrieben kaum aus eigenem Antrieb genutzt. Auch wo eingespielte persönliche Kontakte zwischen öffentlicher Förderungsinstitution und Betrieb oder eine ausgeprägte sozialpolitische Motivation auf Seiten der Geschäftsführung das betriebliche Engagement für Schwerbehinderte stützt bzw. trägt,¹⁶¹ äußert sich dies vornehmlich in einem größeren betrieblichen Entgegenkommen bei entsprechenden Initiativen von außen. Wenn dennoch viele Arbeitgeber einer umfassenderen Information über den jeweils zur Einstellung anstehenden Schwerbehinderten und einer verbesserten Beratung bei ggfs. erforderlichen Anpassungsmaßnahmen einen ho-

(Fortsetzung Fußnote von vorangegangener Seite)

Analyse findet sich bei **H. Albeck**, Lohnsubventionen als Mittel der Arbeitsmarktpolitik, in: Ph. Herder-Dorneich (Hrsg.), Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik, Berlin 1982, S. 9 ff. Erfolgreicher scheinen dagegen Personalkostenzuschüsse zu sein, die auf die Stärkung betrieblich erwünschter Funktionen zielen wie z.B. die entsprechenden Angebote für FuE-Personal, s. **Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung**, Wirkungsanalyse der Zuschüsse für Personal in Forschung und Entwicklung, hrsg. vom Bundesminister für Wirtschaft, Studienreihe Nr. 43, Bonn 1984; relativierend: **F. Meyer-Krahmer**, a.a.O.

¹⁶⁰ 1982 unterstützte die Bundesanstalt nur in 5 von 1.000 Fällen die Eingliederung eines Schwerbehinderten mit derartigen Finanzhilfen, während die Hauptfürsorgestelle rund 2 von 1.000 beschäftigten Schwerbehinderten mit entsprechenden Hilfen an den Arbeitgeber unterstützte; während nach Brandt 14 % der Betriebe schon einmal einen Lohnkostenzuschuß für Schwerbehinderten in Anspruch genommen haben, haben nur 7 % bislang schon einmal einen Sachkostenzuschuß erhalten, **F. Brandt**, a.a.O., S. 400.

¹⁶¹ Zur Bedeutung dieser Faktoren s.a. **P. Runde**, Interorganisatorische Kooperation - ein erfolgversprechender Weg der Arbeitsmarktpolitik für Schwerbehinderte und "Leistungsgeminderte"?, in: **R.G. Heinze, P. Runde** (Hrsg.), a.a.O., S. 161 ff; **H. Kotthoff, P. Ochs**, a.a.O., S. 256.

hen Stellenwert beimesse,¹⁶² so weist dies zum einen auf bestehende Defizite im Beratungsangebot hin, zum anderen aber auch darauf, daß selbst aufgeschlossene Arbeitgeber die öffentlichen Institutionen hier in einer Art "Bringschuld" sehen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß der Benachteiligung Schwerbehinderter auf dem Arbeitsmarkt keine spezifischen Ursachen zugrunde liegen, sondern daß dafür die gleichen betrieblichen Barrieren und Verdrängungsmechanismen verantwortlich sind, die auch für die Arbeitsmarktsituation der anderen Problemgruppen maßgeblich sind. Das Spezifikum der Problemlage Schwerbehinderter liegt also allenfalls in der relativ häufig gegebenen Kumulation von persönlichen Risikofaktoren (insbesondere höheres Alter und geringe berufliche Qualifikation) einerseits und von diskriminierenden, oder im hier verwendeten Sinn allgemeiner: von benachteiligenden betrieblichen Entscheidungspraktiken andererseits. Vor diesem Hintergrund ist das bestehende Förderungsinstrumentarium zwar vergleichsweise erfolgreich, wenn es um die Sicherung der Arbeitsplätze Schwerbehinderter geht; hinsichtlich der Verbesserung ihrer qualitativen Arbeitsbedingungen, insbesondere aber in Hinblick auf die Eingliederungszielsetzung sind demgegenüber deutliche Wirkungsdefizite zu verzeichnen. Diese lassen sich wie folgt zusammenfassen und begründen:

- (1) Die festgestellte Asymmetrie der Wirksamkeit ist z.T. damit zu erklären, daß die öffentliche Intervention im Interesse der Beschäftigungssicherung Schwerbehinderter zumindest teilweise auf gleichgerichtete betriebliche Interessen und somit auch auf relativ aufgeschlossene und engagierte Kooperationspartner im Betrieb stößt. Im Gegensatz dazu zeigen sich Betriebe gegenüber der Integrationszielsetzung i.d.R. eher zurückhaltend wenn nicht sogar ablehnend. Sie sind zwar auch hier zur Kooperation aufgerufen, ja sogar gesetzlich verpflichtet. Anders als beim Kündigungsschutz ist diese Kooperation jedoch bei betrieblichem Desinteresse nicht durch eine Sanktion gesichert, vielmehr muß sie bei Eingliederungsverfahren

¹⁶² P. Runde u.a., a.a.O., S. 112.

i.d.R. erst im gezielten persönlichen Kontakt und/oder durch entsprechende Anreize und Unterstützungsangebote motiviert und gestützt werden.

- (2) Die verbreiteten Vorbehalte gegenüber der Eingliederung von Schwerbehinderten resultieren aus der Erwartung behinderungsbedingter Zusatzkosten bzw. aus antizipierten Leistungsdefiziten, aus der innerbetrieblichen Notwendigkeit, geeignet erscheinende Arbeitsplätze für leistungsgeminderte Mitarbeiter zu reservieren und aus der Ablehnung der mit dem Kündigungsschutz verbundenen Einschränkung der unternehmerischen Entscheidungsfreiheit. Diese Gründe wiederum sind - zumindest zum Teil - auf die unzureichende Information über das tatsächliche Leistungsbild eines betriebsfremden, schwerbehinderten Stellenbewerbers zurückzuführen, auf die eingefahrenen Vorstellungen verhaftete Einschätzung der betrieblichen Beschäftigungsmöglichkeiten für Behinderte und auf das Bild vom Kündigungsschutz als Entscheidungsvorgabe mit Zwangscharakter.
- (3) Diese Vorbehalte durch anreizorientierte Finanzhilfeangebote zu überwinden, erweist sich in Zeiten oder bei Betrieben mit einer breiten Alternativenauswahl auf dem Arbeitsmarkt als kaum möglich, während ihre Inanspruchnahme unter anderen Rahmenbedingungen stark von Mitnahmeeffekten geprägt ist. Zu beobachten ist ferner, daß finanzielle Anreize, die allgemein gehaltenen normativen Verhaltensgebote und die institutionalisierte Repräsentation der Betroffeneninteressen durch Belegschaftsvertretung und Schwerbehinderten-Vertrauensmann, nicht automatisch zu den gewünschten qualitativen Standards der Beschäftigungsintegration Schwerbehinderter führen. Wenn nun diese Instrumente nur begrenzt dazu beitragen, daß sich Betriebe, respektive entscheidungsmächtige betriebliche Funktionsträger, den antizipierten Problemen der Eingliederung eines Schwerbehinderten oder der Verbesserung seiner Arbeitssituation stellen, und wenn auf direkte Einstellungsgebote/Entlassungsverbote verzichtet werden soll, so ist die Integrationsförderung darauf verwiesen, durch Informations- und Beratungsdienstleistungen sowie durch kostenkompensierende Finanzhilfen oder Sachleistungsangebote das be-

trieblich gemiedene Entscheidungsrisiko zu vermindern und wo erforderlich (neue) Problemlösungen aufzuzeigen. Soweit damit ein Ausgleich zwischen den betrieblichen Interessen und dem sozialen Anliegen erreicht werden kann, sollte dies auch zu einer erhöhten Akzeptanz von normativen Kooperationszwängen führen und so deren negative Seiteneffekte vermeiden helfen. Allerdings ist - in Anbe tracht der zurückhaltenden Nutzung derartiger Angebote durch die betrieblichen Adressaten - gleichzeitig davon auszugehen, daß sie ohne derartige normative Absicherungen nicht oder nur begrenzt zur Wirkung kommen.

2.3 Zusammenfassung

Bei dem Integrationsanspruch, der der Arbeitsmarktpolitik für Behinderte zugrunde liegt, handelt es sich um ein gesellschaftspolitisches Steuerungsanliegen, das zu Zeiten der Vollbeschäftigung relativ leicht mit den ökonomischen Interessen der im marktwirtschaftlichen Wettbewerb stehenden Betriebe und Unternehmen zu verbinden war, ja im Rahmen des wachsenden Arbeitskräftebedarfs der Wirtschaft sogar zur Überwindung eines wesentlichen Entwicklungsganges beizutragen vermochte. Seit Mitte der 70er Jahre hat sich die Situation jedoch grundlegend gewandelt: die anhaltende Unterbeschäftigung drängt auf eine (arbeits-)angebotsseitige Entlastung des Arbeitsmarktes und der gesellschaftliche Integrationsanspruch konfligiert mit (einzel-)wirtschaftlichen Effizienzinteressen. Die veränderte ökonomische Situation lässt die Verschiedenheit der Interessen, die den bis dahin komplementären Zielen zugrunde lagen, wieder deutlich werden; das ökonomische System "verschließt" sich wieder gegenüber dem sozialpolitischen Anliegen und reagiert mit Indifferenz, Widerständen oder zeigt sich in seinen Funktionen gestört. Die Förderung der betrieblichen Integration Behindeter hat heute also mehr "verhaltenslenkenden" Steuerungscharakter. Wie bei anderen (gesellschafts-)politischen Steuerungszielen - insbesondere solchen, die nicht mit den marktwüchsigen Entwicklungstendenzen übereinstimmen und nicht (allein) auf deren Förderung abstellen - sind ihre Erfolgsausichten heute davon abhängig, wie es mit Hilfe ihres Instrumentariums

gelingt, das gesellschaftspolitische Ziel (wieder) mit dem ökonomischen Kalkül vereinbar zu machen.

Wie die Analyse der Gründe für die beteiligte Arbeitsmarktsituation Behinderter zeigt, liegen die wesentlichen Ursachen dafür vornehmlich in den spezifischen Eigenheiten der betrieblichen Personalauswahl und den sich darin jeweils widerspiegelnden Interessenkoalitionen: Da ist zunächst das Interesse an möglichst volleistungsfähigen und flexibel einsetzbaren Arbeitskräften, deren Leistungsprofil den gegebenen Arbeitsplatzanforderungen entspricht und darüber hinaus erwarten läßt, daß sie sich an veränderte Anforderungen anzupassen bereit und in der Lage sind. Arbeitsplatzanpassungen an ein beeinträchtigtes oder gewandeltes Leistungsvermögen der Arbeitskraft, hinter denen keine betriebliche Notwendigkeit steht, ebenso wie besondere Schutzrechte entsprechen nicht der betrieblichen Organisationslogik, was insbesondere gegenüber betriebsfremden Arbeitskräften zur strukturellen Benachteiligung führt: Zwar kann nicht jeder Arbeitsplatz an das Leistungsvermögen eines jeden Behinderten angepaßt werden, viele technische und organisatorische Anpassungen unterbleiben aber, obwohl sie - z.T. auch mit geringem Aufwand - möglich wären, und selektive Schutzrechte geben Anlaß zu zusätzlicher Diskriminierung.

Diskriminierend wirkt auch das vorurteilsbehaftete Bild "des Schwerbehinderten" als Leistungsgemindertem, das - obwohl in dieser Pauschali-tät selten übernommen - vor allem bei nicht offenkundig behinderten Personen und wiederum insbesondere bei betriebsfremden Bewerbern die Personalauswahl beeinflußt: Angesichts der hohen Unsicherheiten bei der Bewerberauswahl wirkt jedes Indiz für ein mögliches Risiko (wie z.B. der Behindertenausweis) diskreditierend. In Anbetracht der in Zeiten eines allgemeinen "Arbeitskräfteüberhangs" zur Verfügung stehenden Alternativenauswahl besteht betrieblich keine Notwendigkeit, ein derart angezeigtes Risiko einzugehen oder die Stichhaltigkeit der Vermutung durch ein aufwendigeres Beurteilungsverfahren zu überprüfen. Auf der Grenze zwischen struktureller Benachteiligung und Diskriminierung liegt schließlich das Problem, daß die traditionell mit leistungsbeeinträchtigten Arbeitskräften besetzten Arbeitsplätze bevorzugt der allgemeinen

Rationalisierung zum Opfer fallen, die betriebliche Suche nach (modernen) Alternativen meist sehr beschränkt bleibt und im Zuge interner Mobilitätsketten und aufgrund der Reservierung wenig(er) belastender Arbeitsplätze für Belegschaftsangehörige die verbleibenden Einstiegschancen für außenstehende Behinderte oftmals denkbar ungeeignet sind.

Die Probleme, mit denen (Schwer-)Behinderte auf dem Arbeitsmarkt konfrontiert sind, besitzen also keinen spezifischen Charakter; die besondere Benachteiligung röhrt vornehmlich daher, daß sich bei Behinderten häufig verschiedene Risikofaktoren kumulieren und gleiche Faktoren besonders gravierend auswirken. Behinderte teilen somit die Probleme der anderen Zielgruppen selektiver Arbeitsmarktpolitik, wobei die Ursachen für die gemeinsamen Beschäftigungsschwierigkeiten in der am Marktergebnis ausgerichteten Effizienzorientierung betrieblicher Personalentscheidungen liegen aber auch in den nur bedingt und mittelbar dem ökonomischen Rationalitätskalkül folgenden Segmentationsstrukturen und Allokationsverfahren des Arbeitsmarktes (s. Kapitel 2.2). Diese institutionellen "Brüche" der ökonomischen Funktionslogik des Marktmechanismus passen sich ein in entsprechende allgemeine Muster des betrieblichen Entscheidungsverhaltens (s. Kapitel 1.1). Sie haben zwar auf dem Arbeitsmarkt wegen der spezifischen Eigenheiten der "Ware Arbeitskraft" und des Arbeitsvertrages gegenüber anderen Märkten eine besondere Bedeutung, damit wird die Vergleichbarkeit mit den Problemen und Optionen anderer steuerungspolitischer Interventionsfelder jedoch nicht aufgehoben. Die unterschiedliche Gewichtung derartiger Faktoren ist allerdings bei einer Übertragung in diesem Bereich gesammelter Steuerungserfahrungen auf andere Märkte und Politikfelder zu berücksichtigen.

Die Arbeitsmarktpolitik für Behinderte verfügt nun über nahezu das gesamte instrumentelle Spektrum staatlicher Intervention. Neben persuasiven Appellen finden sich normative Verhaltensgebote, prozedurale Steuerung durch Verfahrensvorgaben und Institutionalisierung von Betroffeneninteressen, anreizorientierte und kostenkompensierende Finanzhilfeprogramme sowie Realtransferangebote insbesondere in Form beratender und anderweitig unterstützender Dienstleistungen. Dieser Instrumentenkorb erweist sich als relativ erfolgreich, wenn es um die Sicherung

der Arbeitsverträge für beschäftigte Schwerbehinderte geht. Die qualitativen Ansprüche an die Beschäftigungsintegration werden auch dabei jedoch selten (voll) erfüllt. Hinsichtlich der Eingliederungszielsetzung für arbeitslose Schwerbehinderte zeigen sich dagegen gravierende Wirkungsdefizite.

Als wesentliche Ursache für diese Asymmetrie der Wirksamkeit dürfte die partielle Identität von öffentlichem Steuerungsanliegen und betrieblichen Personalinteressen anzusehen sein, die in Fällen, in denen es um die (Weiter-)Beschäftigung von Belegschaftsangehörigen geht, eher anzu treffen ist als bei Einstellungsentscheidungen, so daß hier Arbeitsamt und Hauptfürsorgestellen als öffentliche Steuerungsinstitutionen auch eher auf aufgeschlossene und engagierte Kooperationspartner im Betrieb stoßen. Nicht ohne Einfluß dürfte dabei sein, daß dieser Kooperation bei beschäftigungssichernden Entscheidungen durch eine sanktionierte Verfahrensvorgabe (Kündigungsschutz) und eine mehr oder minder ausgebauten innerbetrieblichen Interessenvertretung (Belegschaftsvertretung und Schwerbehinderten-Vertrauensmann) Nachdruck verliehen wird. Entsprechende Appelle und Gebote (Beschäftigungs- und Begünstigungspflicht) zugunsten betriebsfremder Schwerbehinderter sowie die entsprechenden finanziellen Anreize und die verschiedenen Unterstützungsangebote stoßen dagegen nicht auf die notwendige Aufmerksamkeit und/oder auf weitgehende Indifferenz.

An vielen Stellen lassen sich für das Instrumentarium der Behindertenpolitik die im Rahmen anderer Politikbereiche gemachten Erfahrungen mit den funktionalen und instrumentellen Wirkungsdefiziten der verschiedenen Instrumententypen wiederfinden. Das Informations- und Unsicherheitsproblem sowie die Risikofähigkeit und -präferenz der betrieblichen Entscheidungsfindung bei Entscheidungen über qualitative Verhaltensänderungen werden durch Subventionsangebote kaum berührt; eine Verwendungs- und Wirkungskontrolle ist kaum oder jedenfalls nur sehr schwer möglich. Die normativen Verfahrensvorgaben erweisen sich als zu wenig diffenzierbar, woraus sich wohl nicht zuletzt ihre eher symbolische Sanktionierung erklärt, so daß damit vornehmlich nur das betrieblich jeweils erreichte Niveau der Übereinstimmung von Verhaltenspraxis und

Steuerungsanliegen abgesichert werden kann. Die Organe der Interessenvertretung schließlich sind z.T. nicht mit den erforderlichen Mitwirkungsrechten ausgestattet, z.T. fehlt es ihnen aber auch an Kapazität und Kompetenz, ihre gegebenen Beteiligungsrechte gegen widerstrebende oder konkurrierende Interessen durchzusetzen.

Von nicht zu unterschätzender Bedeutung dürfte bei alledem im Bereich der Behindertenpolitik das i.d.R. bestehende gravierende betriebliche Wissensdefizit hinsichtlich der beruflichen Leistungsfähigkeit Behindter und der modernen Möglichkeiten einer behinderungsgerechten Arbeitsplatzgestaltung sein. Neben den (vordringlichen) betrieblichen Interessen und jenseits der betrieblichen Aufmerksamkeit finden derartige Fragen nicht das nötige Engagement; Handeln erfolgt reaktiv und bleibt im allgemeinen dem Bereich geläufiger Muster und Verhaltensroutinen verhaftet. Dieses Unwissen und das meist fehlende (eigeninitiativ) Engagement dürften wesentlich dazu beitragen, daß die normativen Begrenzungen der Entscheidungsautonomie häufig zu dysfunktionalen Ausweichstrategien führen und daß auch das öffentliche Angebot kostenkompensierender Zuschüsse und finanzieller Anreize von den betrieblichen Adressaten kaum nachgefragt oder in starkem Maße lediglich "mitgenommen" wird. Zumindest das Problem mangelnder Vertrautheit mit den gewünschten qualitativen Verhaltensalternativen dürfte auch in anderen Politikbereichen mit verhaltenslenkender Steuerungsabsicht ein wichtiger Erklärungsfaktor für ausbleibende, ungleichmäßige oder nicht beabsichtigte Anpassungsreaktionen der Adressaten sein. Ein stärkerer Einsatz und eine aktive Implementation von Realtransfers in Form von problemlösenden und verhaltensbefähigenden Sach- und Dienstleistungsangeboten verspricht deshalb nicht nur im Bereich der Behindertenpolitik ein bislang noch ungenutztes Steuerungspotential in Form von eigenständigen instrumentellen Wirkungsbeiträgen sowie als Infraressource zur Verbesserung der Effektivität und Effizienz der anderen Instrumente.

3. Technische Beratung zur Förderung der betrieblichen Integration Behindelter - ein Beispiel für Steuerung durch Realtransfers

Im folgenden wird nun am Beispiel der Technischen Beratungsdienste im Bereich der Behindertenpolitik genauer den Fragen nachgegangen, warum auch unterstützende Sach- und Dienstleistungsangebote nur auf ein verhaltens Interesse stoßen, inwieweit die Wirkungserwartungen dennoch erfüllt werden und welche Bedingungen für eine größere Wirksamkeit erfüllt sein müßten. Vorangestellt sind einige allgemeinere methodische Anmerkungen. Die Ergebnisse werden dann für die drei Untersuchungsteile, deren methodische Vorgehensweise und empirische Basis jeweils einleitend kurz beschrieben wird, getrennt dargestellt. Eine Zusammenschau und Verallgemeinerung erfolgt im abschließenden Kapitel 4.

3.1 Allgemeine methodische Einordnung und empirischer Anspruch der Untersuchung

Zentrale Größen der Methodenwahl in der empirischen Sozialforschung sind Repräsentativität (Verallgemeinerbarkeit) der Ergebnisse und Validität (Gültigkeit) und Reliabilität (Zuverlässigkeit) des Erhebungsverfahrens. Während Gültigkeit und Zuverlässigkeit des Meßvorgangs Voraussetzungen für den empirischen Gehalt von Erhebungen sind, ist Repräsentativität dies nur, wenn es um den empirischen Test vorgefaßter Hypothesen und die Verallgemeinerung quantifizierter Aussagen über Merkmalsverteilungen und um quantifizierte prognostische Handlungs- und Zustandsbeschreibungen gehen soll.

Ziel und Anspruch dieser Untersuchung sind demgegenüber sowohl enger als auch weitergefaßt; sie lassen sich in drei Aufgabenbereiche unterteilen:

- Erstens soll versucht werden, die allgemein und für den ausgesuchten Beispieldbereich formulierten Wirkungsstrukturen und -abläufe von Realtransfers als Steuerungsinstrument empirisch nachzuzeichnen.

- Zweitens sollen diese Entwürfe, aufbauend auf neuer empirischer Erfahrung, weiter ausgezeichnet werden, wobei es insbesondere um Wirkungsfaktoren geht, die bislang noch nicht oder noch nicht ausreichend berücksichtigt werden konnten.
- Drittens schließlich soll die Untersuchung zum Wirkungsverständnis des konkreten Steuerungsinstruments "Technischer Beratungsdienst" und damit ggfs. zu Verbesserungsmöglichkeiten im ausgewählten Politikbereich "Beschäftigungsförderung für Schwerbehinderte" beitragen.

Diese Auflistung macht deutlich, daß die Aufgabenstellung deskriptive und analytische Fragestellungen umfaßt. Im Vordergrund steht der Versuch, das vorgestellte Modell der verschiedenartigen Steuerungskonstellationen und Wirkungsbeziehungen unterschiedlicher Steuerungsinstrumente beispielhaft für die empirische Analyse eines konkreten Politikbereichs nutzbar zu machen, um so neue Einsichten in die Funktionsweise dieses Bereichs zu gewinnen, die wiederum Hinweise auf mögliche Verallgemeinerungen geben. Angestrebt sind weniger quantifizierte als vielmehr qualifizierte Aussagen über Merkmalskonstellationen und Wirkungszusammenhänge.¹ Der Repräsentativität der Ergebnisse im formal-statischen Sinne wird demzufolge keine zentrale Bedeutung beigemessen. Mit der Untersuchung ist also vorrangig eine heuristisch-explorative Zielsetzung verbunden. Sie stützt sich dabei in ihrem Hauptteil auf offene, nicht standardisierte Erhebungs- und Auswertungsverfahren.

Mit dieser Festlegung ist jedoch keine Einordnung in das gängige Phasenschema von Exploration und nachfolgender "endgültiger" Untersu-

¹ vgl. H. Simon, Rationality as Process and as Product of Thought, in: AER, Papers and Proceedings Vol. 68 2/1978, S. 6 f.; s.a. M. Wollnik, der pointiert formuliert: "Das Streben nach vollkommener Absicherung wissenschaftlicher Aussagen behindert den Erkenntnisfortschritt.". derselbe, Die explorative Verwendung systematischen Erfahrungswissens. Plädoyer für einen aufgeklärten Empirismus in der Betriebswirtschaftslehre, in: R. Köhler (Hrsg.), Empirische und handlungstheoretische Forschungskonzeptionen in der Betriebswirtschaftslehre, Stuttgart 1977, S. 39.

chung verbunden.² Ebenso wird nicht die verbreitete Einschätzung geteilt, wonach nicht standardisierte Verfahren als sehr "weiche" Methoden anzusehen sind, deren Ergebnisse hinsichtlich ihrer empirischen und theoretischen Relevanz stark zu relativieren wären. Ohne den Methodenstreit hier im Detail nachzuvollziehen, soll dieser Sichtweise im folgenden mit einigen knappen Anmerkungen begegnet und gezeigt werden, wodurch die Methodenauswahl im einzelnen begründet ist.

Zunächst zur Erläuterung dessen, was unter der "heuristisch-explorativen" Anlage der Untersuchung zu verstehen ist. In den Lehrbüchern der empirischen Sozialforschung wird mit Exploration eine "beschreibende und versuchsweise diagnostizierende" Vorstudie bezeichnet, die zur Konstruktion von Hypothesen anregt.³ Sie ist dann erforderlich, wenn durch theoretische Vorarbeit eine hinreichende Präzisierung des Problems nicht zu erreichen ist und nicht genau geklärt ist, "welche Sachverhalte überhaupt vorliegen." Dann muß eine Exploration, verstanden als "zielgerichtete Suche nach der Erkenntnis eines Objekts", dazu verhelfen, das Problem(umfeld) besser zu durchschauen.⁴ Diese Einstufung ist nun offen für zwei Interpretationen: Zum einen wird der Exploration Erkenntniswert zugeschrieben - in der "endgültigen" Untersuchung kann es dann nur noch um den empirischen Test, d.h. um die quantitative Bestimmung von Relevanz und Wahrscheinlichkeit gefundener Sachverhalte und erkannter Zusammenhänge gehen.⁵ In der anderen Interpretation steht Exploration eher für die empirische Herleitung der richtigen Fragen für die eigentliche Studie, die als wichtiger Bestandteil der theoretischen Vorbereitung den "maximalen Bereich des möglichen Erkenntnisgewinns" absteckt.⁶ Nichtantizipierte Einsichten werden dann in der Hauptstudie

² s. **J. Friedrichs**, Methoden empirischer Sozialforschung, Reinbek 1973, S. 123 oder **R. Mayntz, K. Holm, P. Hübner**, Einführung in die Methoden der empirischen Soziologie, Opladen 5. Aufl. 1978, S. 25 f.

³ **R. Mayntz u.a.**, a.a.O., S. 25.

⁴ **J. Friedrichs**, a.a.O., S. 121 f.

⁵ vgl. ebenda, S. 123.

⁶ **R. Mayntz u.a.**, a.a.O., S. 26, Hervorhebung im Original.

in den Bereich des Zufälligen verwiesen. Die für heuristische Erlebnisse geforderte Offenheit erfährt methodisch keine Absicherung.

Im Gegensatz dazu soll im Rahmen dieser Untersuchung heuristischer Erkenntniszuwachs methodisch provoziert werden. Es soll gezielt auch nach nicht erwarteten Zusammenhängen, Ähnlichkeiten und Unterschieden gesucht werden. Die Daten dienen nicht primär zur Prüfung vorgefaßter Deutungsmuster, sondern auch unmittelbar zur (Weiter-)Entwicklung des Vorverständnisses. Dies ist nicht als strikt induktives Verfahren zu begreifen. Vielmehr geht es um ein "Wechselspiel zwischen Kognitionen (Erkenntnissen - KS) und Wahrnehmungen (Erfahrungen)."⁷ In diesem Sinne wird Exploration verstanden als "informatorische Ausschöpfung von systematisch gewonnenem Erfahrungswissen zum Zweck der Theoriebildung."⁸ Forschung wird also als "Lernprozeß" begriffen, bei dem die "aus forschungspolitischer Sicht ohnehin künstliche Trennung zwischen Entdeckungs- und Begründungszusammenhang aufgehoben und das Wechselspiel zwischen gedanklichen Annahmen und Daten akzentuiert wird".⁹

Die angestrebte empirische Offenheit der Untersuchung ist nicht mit theoretischer und methodischer Beliebigkeit gleichzusetzen. Auch qualitative Untersuchungsansätze bedürfen der theoretischen Vorklärung, die der Datensammlung die notwendige Orientierung gibt. Die Offenheit ergibt sich nicht aus fehlendem theoretischen Vorwissen, sondern aus der Betonung des vorläufigen Charakters dieses Vorverständnisses und aus dem Verzicht auf standardisierte Verfahren der Datenerhebung.¹⁰ Auch

⁷ **M. Wollnik**, a.a.O., S. 42.

⁸ derselbe (im Anschluß an A. Kieser), a.a.O., S. 44. Als Prinzip der Exploration formuliert Wollnik: "die Ausrichtung der Erklärungsleistung auf beschriebene Zusammenhänge und ihr Erbringen durch ein Überschreiten der Vorstellungen, die die Erfahrungsgewinnung für diese Beschreibung gesteuert haben"; ebenda, S. 46.

⁹ **H. Kubicek**, Heuristische Bezugsrahmen und heuristisch angelegte Forschungsdesigns als Elemente einer Konstruktionsstrategie empirischer Forschung, in: R. Köhler (Hrsg.), a.a.O., S. 14.

¹⁰ **C. Hopf**, Soziologie und qualitative Sozialforschung, in: C. Hopf, E. Weingarten (Hrsg.), Qualitative Sozialforschung, Stuttgart 1979, S. 27.

hier wird mit dem Begriff "vorläufig" weniger auf den ausstehenden empirischen Test abgestellt, als vielmehr auf die Entwicklungsbedürftigkeit der theoretischen Konstruktion und ihrer empirischen Operationalisierung. Konkret geht es dabei also zunächst um die möglichst vollständige Herausarbeitung und begriffliche Bestimmung der wesentlichen Wirkungsfaktoren, sodann um die Auswahl geeigneter Indikatoren für diejenigen Faktoren, die nicht unmittelbar empirisch beobachtbar sind, und schließlich um die Operationalisierung dieser Indikatoren, d.h. um die Festlegung, bei/ab welcher beobachtbaren Merkmalsausprägung ein Indikator auf das Vorliegen bzw. Nichtvorliegen des entsprechenden Wirkungsfaktors hinweist.¹¹ Bei empirischen Untersuchungen hat man es deshalb - genaugenommen - auf zwei Ebenen mit den Problemen der Gültigkeit und Zuverlässigkeit zu tun: Einmal bei der Datenerhebung und zum zweiten bei der Beziehung zwischen Indikator und dem theoretisch auf den Begriff gebrachten Sachverhalt.

Die darin liegende Problematik und die jeweiligen Vor- und Nachteile von empirischen Prüfstrategien mit Hilfe standardisierter Verfahren und von heuristischen Explorationsstrategien mit Hilfe nicht-standardisierter Verfahren sollen an einem Beispiel aus dem konkreten Untersuchungszusammenhang verdeutlicht werden: Im ersten Kapitel ist als ein wesentlicher Bestimmungsfaktor der Steuerungskonstellation die betriebliche Fähigkeit zum erwünschten Verhalten herausgestellt worden. Im ausgewählten Problemkreis geht es hierbei um die betriebliche Fähigkeit zur (zusätzlichen) Beschäftigung Schwerbehinderter. Als Indikator dafür kann auf Grund empirischer Vorkenntnisse die Betriebsgröße herangezogen werden, wobei ab einer Beschäftigungszahl von 500 Mitarbeitern mit vergleichsweise günstigen betrieblichen Handlungsmöglichkeiten gerechnet werden kann. Diese Operationalisierung erfüllt weitgehend alle Anforderungen, um zu sauberen Testergebnissen zu gelangen, so daß mit Hilfe einer statistischen Analyse quantifizierte Aussagen über die Zusammenhänge zwischen den erfaßten Merkmalen getroffen werden können.¹²

¹¹ vgl. R. Mayntz u.a., a.a.O., S. 18 ff.

¹² s. G. Schmid, *Funktionsanalyse und politische Theorie. Funktionalismuskritik, Faktorenanalyse, Systemtheorie*, Düsseldorf 1974, S. 176.

Ungeprüft bleibt dagegen die kausale Interpretation - die theoretisch abgeleitete Wirkungsrichtung und die Gültigkeit und Zuverlässigkeit des indikativen Gehalts der beobachteten Merkmalsausprägungen werden nicht hinterfragt.

Genau darin besteht eines der Hauptprobleme standardisierter Prüfstrategien: Ob ein Indikator gültig ist, ist damit empirisch schwer zu belegen, zumal häufig damit zu rechnen ist, daß sich der interessierende Sachverhalt und die operationelle Definition "in ihrem Bedeutungsumfang überschneiden", d.h. die operationelle Definition deckt den Begriff (Sachverhalt - KS) nur teilweise, geht aber zugleich an anderer Stelle über ihn hinaus.¹³ Hinzu kommt, daß standardisierte und formalisierte Erhebungs- und Auswertungsverfahren sich auf Informationen beschränken, die in entsprechender Form erhoben werden können bzw. deren Relevanz aus den vorgefaßten Hypothesen abgeleitet worden ist.¹⁴ Auch kompliziertere Verfahren, die erst aus den beobachteten Merkmalen und ihrem Zusammenwirken komplexere Indikatoren und abstraktere Einflußfaktoren extrahieren, wie z.B. die Faktorenanalyse,¹⁵ bedürfen der Interpretation, die entweder vorgefaßten theoretischen Konzepten folgt oder wiederum auf die qualitative Exploration verwiesen ist.

Heuristische Explorationsstrategien sind nämlich genau auf diese zweite Ebene, d.h. auf die Klärung der Vollständigkeit der Indikatorenauswahl und der Gültigkeit und Zuverlässigkeit ihres indikativen Gehalts ausgerichtet. Im ausgewählten Beispiel kann die Betriebsgröße auch für den Einfluß von Regelungsinstrumenten stehen (größere Betriebe unterliegen eher der Verfahrensregelung (u.a. wegen der eher gegebenen Existenz eines Betriebsrates und eines Schwerbehinderten-Vertrauensmannes); andere nicht in einfacher standardisierter Form erfaßbare Merkmale können wichtiger für die betriebliche Handlungsfähigkeit sein (z.B. seine Stellung auf dem regionalen Arbeitsmarkt oder die sozialpolitische Mo-

¹³ R. Mayntz u.a., a.a.O., S. 21. Hervorhebung im Original.

¹⁴ vgl. H. Kubicek, a.a.O., S. 9 f.

¹⁵ vgl. zum Potential der Faktorenanalyse G. Schmid, a.a.O., S. 194 ff. und S. 231 f.

tivation der Geschäftsführung). Manche Unschärfen - soweit sie datenmäßig erfaßt werden können - lassen sich zwar auch in quantitativen Verfahren berücksichtigen und abwägen. Die qualitative Exploration öffnet jedoch nicht nur den Blick für Interpretationen, die nicht vorgedacht worden sind, sie stützt auch das Nachdenken durch das Auffinden relevanter nichtantizipierter Informationen. Insbesondere gibt sie Auskunft über die für das Verständnis sozialer Prozesse wesentlichen Kalküle und Interpretationen der im untersuchten Problemkreis konkret Handelnden.¹⁶ Voraussetzung dafür ist allerdings, daß man sich dabei adäquater Verfahren bedient. Dazu zählen in erster Linie die Fallstudie und das offene Interview.¹⁷

Diese Methoden treffen nun - wie eingangs erwähnt - auf Bedenken hinsichtlich der empirischen Relevanz ihrer Ergebnisse und auf Zweifel bezüglich der Gültigkeit und Zuverlässigkeit des Erhebungs- und Auswertungsverfahrens. Die Bedenken gegenüber der empirischen Relevanz sind jedoch nur berechtigt, wenn die Kriterien und Ziele quantitativer Prüfstrategien angelegt werden. Qualitative Strategien folgen jedoch anderen Zielen. Dennoch ist das empirische Auffinden der beschriebenen Gegebenheiten im Rahmen qualitativer Exploration mehr als nur Illustration für die theoretische Argumentation: Es ist ein empirischer Beleg für die tatsächliche Existenz der postulierten Strukturen und Prozesse. Möglich werden qualitative Wahrscheinlichkeitsaussagen, die empirisch abgesichert sind - aus hypothetischen Potentialen werden faktische Potentiale. Empirie auf der Basis qualitativer, nicht standardisierter Daten gelangt demnach in der Tat nicht zu exakten Beweisen im statisti-

¹⁶ s. C. Hopf unter Bezugnahme auf A. Schütz: "...ein konstitutives Merkmal soziologischer (allgemeiner: sozialwissenschaftlicher - KS) Forschung (ist) darin zu sehen, daß sie es - im Unterschied etwa zur Physik - immer mit bereits interpretierten Realitäten zu tun hat; Realitäten, die durch diejenigen interpretiert sind, die als handelnde Personen selbst Bestandteil der untersuchten Realität sind.", a.a.O., S. 21.

¹⁷ s. für einen knappen Überblick über die Diskussion der jeweiligen Methode R.K. Yin, The Case Study Crisis: Some Answers, in: ASQ, Vol. 26, 1/1981, S. 58-65; M. Kohli, "Offenes" und "geschlossenes" Interview: Neue Argumente zu einer alten Kontroverse, in: Soziale Welt: 29. Jg., 1/1978, S. 1-25.

schen Sinne; den eigenen Zielen dieses Ansatzes entsprechend kann sie jedoch durchaus als Erhärtung der entwickelten Argumentation gewertet werden.¹⁸

Bei der Beurteilung von Gültigkeit und Zuverlässigkeit qualitativer Verfahren ist zunächst zu beachten, db es bei ihrer Anwendung nicht um die Erfassung direkt meßbarer Gräben geht. Um die Zahl der Beschäftigten von Betrieben zu ermitteln wäre eine qualitative Erhebung (z.B. mittels offener Interviews) ein unnötig aufwendiges Verfahren, auch wenn man u.U. selbst hierbei zutreffendere Antworten als bei postalischen Befragungen erwarten darf.¹⁹ Die Notwendigkeit qualitativer Verfahren und insbesondere von offenen Interviews ist vielmehr gegeben, wenn es gerade um die Erhebung nicht einfach zu erfassender bzw. nicht antizipierter Informationen geht, d.h. um die erwähnten Interpretationsmuster und Entscheidungskalküle der im interessierenden Problemfeld handelnden Personen.²⁰ Hierbei muß zwangsläufig mit einer anderen Erhebungs- und Auswertungstechnik gearbeitet werden - die strikte Identität von Frageformulierungen und die Eindeutigkeit von Auszählungen, die bei standardisierten Verfahren (z.B. Interview mit geschlossenen Fragen) möglich ist, kann und soll hier nicht erreicht werden. Vielmehr ist geradezu gefordert, db der Forscher/Interviewer der befragten Person einen möglichst großen Spielraum gibt, uber eine Situation, ein Geschehen oder ein Problem aus seiner eigenen Sicht zu berichten, ohne in das Strukturierungs- und Gewichtungsraster des Fragenden gepreßt zu werden.²¹ Die hierzu entwickelte narrative Interviewtechnik z.B. setzt

¹⁸ vgl. A.H. Barton, P.F. Lazarsfeld, Einige Funktionen von qualitativer Analyse in der Sozialforschung, in: C. Hopf, E. Weingarten (Hrsg.), a.a.O., S. 83.

¹⁹ vgl. zu gängigen Manipulationsformen von schriftlichen Befragungen durch die Befragten: Acht Methoden, mit einer Statistik fertigzubekommen, o. V. in: Impulse 1/1981, S. 82 ff.

²⁰ vgl. die Diskussion mit vielen Quellenangaben bei A. Witzel, Verfahren der qualitativen Sozialforschung. Uberblick und Alternativen, Frankfurt/New York 1982, S. 82 ff.

²¹ H. Kubicek, a.a.O., S. 25: "Wenn dabei Forschung als Dialog im Sinne kommunikativer sozialer Prozesse begriffen wird,...(sind) die (Fortsetzung Fußnote)

auf die universellen Regeln des Erzählschemas als "elementare Institution menschlicher Kommunikation", wonach ein anschaulich darzustellender Sachverhalt eine hinreichende "Detaillierung und Gestaltschließung" erfordert, die wiederum zu "Relevanzfestlegung und Kondensierung" der Darstellung durch den Erzählenden zwingen. Die Strukturierung durch den Interviewer erfolgt hier fast ausschließlich durch eine thematische Erzählvorgabe und Nachfragen, die auf die Erzählung bezugnehmend wiederum narrative Sequenzen auslösen sollen.²²

Die verbreitete Skepsis gegenüber offenen Formen des Interviews wird schließlich vor allem auch mit der unkontrollierten Einflußnahme des Interviewers begründet. Dahinter steht der aus der naturwissenschaftlichen Forschung stammende Anspruch, Meßvorgänge möglichst ohne Einfluß durch das Meßinstrument vorzunehmen. Dies ist jedoch in den Sozialwissenschaften nur begrenzt möglich. Ein Interview stellt für den Befragten einen nicht alltäglichen Vorgang dar, der durch spezifische Stimuli und Kontextmerkmale geprägt ist. Wenn eine "neutrale" Befragung aber nicht zu erreichen ist, so kann es sogar fruchtbarer sein, den unvermeidlichen Interviewereinfluß positiv zu wenden und als Chance zur Sachverhaltsklärung zu nutzen.²³ So kann der Gesprächscharakter offener Interviews das Vertrauen des Interviewten und sein Interesse an der Befragung fördern, wodurch seine Antwortbereitschaft verbessert wird. Die

(Fortsetzung Fußnote von vorangegangener Seite)

beteiligten Praktiker nicht mehr bloße **Objekte der Forschung** mit einer grundsätzlich passiven Rolle und der Funktion, auf vorgefertigte Stimuli innerhalb vom Forscher festgelegter konkreter Bahnen zu reagieren, sondern werden zu Subjekten der Forschung, die tendenziell ihr gesamtes Erfahrungswissen als Kommunikationspartner in den Forschungsprozeß einbringen" (Hervorhebung im Original).

22 ausführlich: **F. Schütze**, Die Technik des narrativen Interviews in Interaktionsfeldstudien - dargestellt an einem Projekt zur Erforschung von kommunalen Machtstrukturen, Universität Bielefeld, Fakultät für Soziologie, Arbeitsberichte und Forschungsmaterialien Nr. 1, August 1977.

23 **C. Argyris**, Understanding Organizational Behavior, Homewood, Ill. 1960, S. 43; vgl. auch die Diskussion bei **A. Witzel**, a.a.O., S. 82 ff, der zusammenfaßt: "Die Leistung des Forschers/Interviewers besteht dann nicht in der **situationsunabhängigen**, sondern in einer **situationsadäquaten** Ermittlung von Verarbeitungs- und Handlungsweisen des Befragten." (S. 85).

Möglichkeit zu wechselseitigen Rückfragen begünstigt zudem einen Interpretationskonsens zwischen Fragendem und Antwortendem, der nicht selbstverständlich ist und dessen Fehlen Ursache gravierender Mängel in Zuverlässigkeit und Gültigkeit von Antworten und Antwortinterpretationen sein kann. Selbst Suggestivfragen haben sich, soweit sie informiert erfolgen bzw. emotional entlastend eine Antwort erleichtern, nicht als verzerrend erwiesen, sondern können dem Befragten über verschiedene Antwortbarrieren hinweghelfen, ohne ihn dabei in eine bestimmte Richtung zu drängen.²⁴

Qualitative Verfahren können also gültige und zuverlässige Informationen liefern. Sie haben ihre komparativen Vorteile insbesondere bei Untersuchungsfragen, deren Operationalisierung (noch) zu keinen eindeutigen Indikatoren mit leicht erfaßbaren Merkmalsausprägungen geführt hat, und bei explorativen Vorhaben, die eine empirisch orientierte Theorieentwicklung zum Ziel haben. Die verbreitet geringe Akzeptanz derartiger Verfahren und ihrer Ergebnisse scheint denn auch mehr auf der Ebene des Erkenntnistransfers begründet zu sein: Die Intersubjektivität der Interpretationsleistung stellt sich deshalb so schwer ein, weil – wie gezeigt – bei qualitativen und interaktiven Untersuchungsansätzen Erkenntnis und Erfahrung miteinander verknüpft sind, der Erkenntnistransfer aber an Dritte erfolgen soll, die diese Erfahrungen nicht machen konnten. Quantitative Untersuchungen schließen diese Kluft durch Zahlenangaben, die einen großen Vertrauensvorschuß in ihre Objektivität genießen. Textliche Interpretationen gelten dagegen als hochgradig subjektiv. Um die Kluft zwischen Erfahrung und Erkenntnis wenigstens näherungsweise zu schließen, bleibt somit nur, den Adressaten einen Einblick in die Interpretationsgrundlage (z.B. wörtliche Zitate) und damit die Möglichkeit zum interpretativen Nachvollzug anzubieten.²⁵ Darüber

²⁴ s. **S.A. Richardson, B.S. Dohrenwend, D. Klein**, Die "Suggestivfrage." Erwartungen und Unterstellungen im Interview, in: C. Hopf, E. Weingarten (Hrsg.), a.a.O., S. 220 ff.

²⁵ vgl. **G. Glaser, L. Strauss**, Die Entdeckung gegenstandsbezogener Theorie: Eine Grundstrategie qualitativer Sozialforschung, in: C. Hopf, E. Weingarten (Hrsg.), a.a.O., S. 102 ff. Selbstverständliche Voraussetzung dafür ist, daß keine "geschönten" (Fortsetzung Fußnote)

hinaus muß versucht werden an den bestehenden Erfahrungshintergrund des "Forschungspublikums" anzuknüpfen.²⁶ Letzlich hängt die Akzeptanz qualitativer Forschungsergebnisse in hohem Maße auch von der Stringenz ihrer Darstellung ab.²⁷

Diese knappe Diskussion sollte zeigen, daß es bei der Methodenwahl keine generelle Präferenz für den einen oder den anderen Ansatz geben kann. Jedes Verfahren hat seine Vor- und Nachteile. Die Beschränkung nicht-standardisierter Methoden auf Untersuchungen mit Vorstudiencharakter erscheint nicht gerechtfertigt, jedenfalls dann nicht, wenn empirische Forschung mehr als den statistischen Test und die Suche nach quantitativen Verteilungen beinhaltet. Die Entscheidung für einen methodischen Ansatz sollte vielmehr abhängig gemacht werden vom Untersuchungsziel, vom Untersuchungsgegenstand und von den jeweiligen Rahmenbedingungen. Die vorliegende Untersuchung bedient sich denn auch einer Methodenkombination, als empirische "Säulen" dienen ihr:

- 1) Eine schriftliche Befragung der Technischen Berater der Bundesanstalt für Arbeit und der Beratenden Ingenieure der Hauptfürsorgestellen,
- 2) Fallstudien zum Einsatz Technischer Berater im Bereich der Eingliederungsförderung, der Nachgehenden Hilfe und des Kündigungsschutzes für Schwerbehinderte,
- 3) Eine nach vorgegebenen Merkmalen durch die Hauptfürsorgestellen durchgeföhrte Stichprobenerhebung von abgeschlossenen Kündigungsschutzfällen.

(Fortsetzung Fußnote von vorangegangener Seite)

"Texte" angeboten werden. Diese Anforderung unterscheidet sich in nichts von der an den quantitativ arbeitenden Forscher, der nicht mit "geschönten Zahlen" arbeiten darf.

²⁶ vgl. **R.L. Daft**, Learning the Craft of Organizational Research, in: Academy of Management Review Vol. 8 4/1983, S. 542 f.

²⁷ vgl. **Th.P. Wilson**, Qualitative "oder" quantitative Methoden in der Sozialforschung, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 34. Jg. 1982, S. 501 ff.

3.2 Das Instrument "Technische Beratung" - sein Bild im Spiegel einer schriftlichen Befragung

Wenn hier pauschal von "Technischer Beratung" gesprochen wird, so ist damit die Tätigkeit der Technischen Beratungsdienste der Bundesanstalt für Arbeit (BA) und verschiedener Hauptfürsorgestellen gemeint. Zwischen diesen Diensten aber auch in der Praxis der einzelnen Berater eines Dienstes bestehen erhebliche Unterschiede. Auf diese Unterschiede kann im folgenden allenfalls am Rande eingegangen werden; sie stehen allerdings auch nicht im Mittelpunkt des Untersuchungsinteresses, das weder auf eine umfassende Organisationsstudie noch auf eine vergleichende Evaluierung der verschiedenen Beratungsdienste bzw. der Tätigkeit einzelner Berater, sondern auf das verhaltenssteuernde Wirkungspotential dieser Art von Realtransfer gerichtet ist.

Im folgenden soll, vornehmlich basierend auf der schriftlichen Erhebung und ergänzt durch telefonische Rückfragen und ausführliche Gespräche mit einzelnen Technischen Beratern und Beratenden Ingenieuren einigen Grundmustern der Arbeit und der Arbeitsbedingungen der Technischen Beratungsdienste nachgegangen werden. Ziel dieses Untersuchungsabschnitts ist es, besser abschätzen zu können, inwieweit die genannten Technischen Beratungsdienste faktisch - d.h. jenseits der formellen Aufgabenbeschreibung - dem interessierenden Instrumententyp (Realtransfer) entsprechen, mit welcher Beratungskapazität gerechnet werden kann und welche Grundmuster ihre Aufgaben- und Tätigkeitsstruktur sowie ihre Kooperationsbeziehungen zeigen.

Eine eigene Erhebung bei den Beratern war erforderlich, da weder die Bundesanstalt noch die einzelnen Hauptfürsorgestellen, die einen eigenen Technischen Beratungsdienst unterhalten, über eine entsprechende Dokumentation der Tätigkeit ihrer Berater verfügen. Da es auch keine von den Beratern einheitlich zu führende Geschäftsstatistik gibt, war dabei allerdings damit zu rechnen, daß es den Befragten nur in sehr unterschiedlichem Maße möglich sein würde, genaue Zahlenangaben zu ihrer

Tätigkeit zu machen. Gleichzeitig war davon auszugehen, daß die Berater selbst über keine umfassenden Informationen über die Abwicklung und den Ausgang mit ihrer Hilfe durchgeföhrter Förderungsfälle verfügen, da die Entscheidung über eine Förderungsbewilligung, Mehrfachanrechnung, den Antrag auf Zustimmung zur Kündigung etc. bei den Reha/SB-Stellen der BA bzw. anderen Mitarbeitern der Hauptfürsorgestellen liegt. Erschwerend kam schließlich hinzu, daß die in der Praxis geläufige Untergliederung der Aufgabenstellung den gesetzlichen und verwaltungsinternen Abgrenzungen folgt, damit aber nur teilweise analytischen Differenzierungsinteressen entspricht. Die Erwartungen hinsichtlich entsprechender Antworten waren also zu begrenzen. Um eine quantifizierte Vorstellung von der Arbeit der Technischen Beratungsdienste zu gewinnen wurde nach ausführlichen Gesprächen mit einigen Technischen Beratern und nach Abstimmung der Fragen mit Mitarbeitern der Hauptstelle der BA dennoch der Versuch gewagt, auch nach Zahlen zur Beratungstätigkeit zu fragen.²⁸

Der Fragebogen wurde im Juni 1985 an 55 Technische Berater der BA versandt; ausgenommen von der Befragung waren lediglich die Berater in den größeren Landesarbeitsämtern, die weniger mit individuellen Förderungsaufgaben befaßt sind. Nach einer ersten schriftlichen und einer zweiten telefonischen Erinnerung sind bis September 1985 47 Fragebögen zurückgeschickt worden. Das entspricht einer Rücklaufquote von 85 %, womit sich 75 % aller Technischen Berater der BA an der Befragung beteiligten. Bei einzelnen Fragen, insbesondere denen nach Zahlen zur Tätigkeit, konnte erwartungsgemäß jedoch nur ein kleinerer Teil konsistente Angaben machen. Bei der Darstellung der Ergebnisse wird auf die jeweilige Basis hingewiesen werden; die Unterschiede sind bei ihrer Bewertung zu beachten.

An die Beratenden Ingenieure der Hauptfürsorgestellen wurde ein an ihre teilweise andere Aufgabenstellung angepaßter Fragebogen geschickt. Die Zusendung erfolgte im September 1985, der Rücklauf erstreckte sich bis in den Januar 1986. Von den zur damaligen Zeit bei fünf Hauptfürsorgestellen tätigen 12 Beratern haben sieben den Fragebogen beantwortet,

²⁸ Es ist davon auszugehen, daß es sich bei den entsprechenden Antworten teilweise um Schätzwerte handelt.

vier weitere Berater einer Hauptfürsorgestelle beteiligten sich mit einem gemeinsam ausgefüllten Fragebogen. Insgesamt war den Beratern der Hauptfürsorgestellen eine quantifizierte Aufschlüsselung ihrer Tätigkeit weniger möglich als den Technischen Beratern der BA. Die Darstellung der Ergebnisse muß sich dementsprechend hier häufiger auf qualifizierende Aussagen beschränken. Insgesamt gilt, daß die Ergebnisse - auch dort, wo sie in Form von Zahlenangaben vorgelegt werden - nicht als exakte Quantifizierung von Kapazitäten und Strukturen angesehen werden können, sondern als Orientierungsgrößen interpretiert werden müssen.

3.2.1 Tätigkeitscharakter und Aufgabenschwerpunkte

Der Technische Beratungsdienst der Bundesanstalt für Arbeit ist Ende der sechziger Jahre aufgebaut worden. Gegenwärtig (Stand 1985) gibt es 68 Planstellen für **Technische Berater**, von denen eine der Hauptstelle zugeordnet ist, 14 den Landesarbeitsämtern und 53 den sogenannten Stützpunktarbeitsämtern, von denen aus jeweils bis zu vier "gestützte Arbeitsamtsbezirke" mitzubetreuen sind.²⁹ Qualifikationsvoraussetzung für die Arbeit als Technischer Berater, die als Angestellte im gehobenen Dienst beschäftigt sind, ist ein abgeschlossenes ingenieurwissenschaftliches Fachhochschulstudium und eine mindestens 2 1/2jährige einschlägige Berufspraxis (z.B. in der Arbeitsvorbereitung). Anders als die übrigen Fachdienste der Bundesanstalt bildet der Technische Beratungsdienst keine eigenständige Organisationseinheit: Es gibt keinen "zentralen Dienst"; die Technischen Berater vor Ort sind der Fachaufsicht durch den beim jeweiligen Landesarbeitsamt für Rehabilitationsfragen zuständigen Referenten unterstellt. Die Dienstaufsicht liegt dagegen beim Direktor des jeweiligen Stützpunktarbeitsamtes, der auch für die administrative Unterstützung der Berater (Schreib-, Fahrdienst etc.) zuständig ist.

In der ersten offiziellen Aufgabenbeschreibung für den Technischen Beratungsdienst stand die unterstützende Mitwirkung bei der beruflichen

²⁹ Insgesamt gibt es 142 Arbeitsamtsbezirke.

Förderung von Behinderten eindeutig im Vordergrund der Konzeption, auch wenn bereits eine entsprechende Beteiligung an der allgemeinen arbeitsmarktpolitischen Berufsbildungsförderung aufgeführt worden war.³⁰ Bei seiner Tätigkeit sollte der Technische Beratungsdienst sowohl arbeits-technische als auch arbeits- und betriebsorganisatorische Aspekte mit-einbeziehen. Die Konzeption ging zwar davon aus, daß der Beratungsdienst vornehmlich auf behördlichen interne Anforderungen tätig wird und seine Stellungnahmen an Mitarbeiter der Behörde richtet. Vorgesehen waren jedoch entsprechende Informations- und Beratungsdienste auch gegenüber Arbeitgebern, um sie zur Verbesserung der betrieblichen Beschäftigungsmöglichkeiten für Behinderte zu befähigen und zu motivieren, und an behördliche Dritte, insbesondere an andere Träger der Rehabilitation. Auch wenn damals bereits leistungsrechtliche Prüfaufgaben zum Tätigkeitsgebiet des Technischen Beratungsdienstes zählten,³¹ so dominierten doch die allgemeinen Informations- und konkreten Beratungsaufgaben.

Im Laufe der Zeit erfuhr dieser Aufgabenkatalog eine erhebliche Ausweitung und eine deutliche Akzentverschiebung. Auch wenn in den neuen Richtlinien³² für den Beratungsdienst die berufliche Förderung von Behinderten weiterhin an erster Stelle genannt wird und dieser Aufgabenbereich 1982, gemessen an der Zahl der Einschaltungen, immer noch im Mittelpunkt stand, so wurden nun die Beteiligung an der allgemeinen Förderung der beruflichen Bildung und - neu - die Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft (Winterbau) als gleichrangige Aufgabenfelder angeführt. Zusätzlich ist den Technischen Beratern zwischenzeitlich auch noch die nach dem Arbeitssicherheitsgesetz vorge-

³⁰ Grundsätze für den Technischen Beratungsdienst der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (BAVAV), Rund-erlaß 344/68 vom 17. September 1968.

³¹ Explizite Erwähnung fanden in den Grundsätzen die Mitwirkung bei der Entscheidung über betriebliche Anträge auf eine - damals noch mögliche - Herabsetzung der Pflichtquote bzw. auf Erlass der Ausgleichsabgabe.

³² Vgl. Richtlinien für den Technischen Beratungsdienst der BA, Rund-erlaß 215/82 vom 1. November 1982.

Tabelle 2: Einschaltende Stellen des Technischen Beratungsdienstes der Bundesanstalt für Arbeit 1982
(Angaben in %)

ein- schaltende Stelle	Landesarbeitsamtsbezirke									Mittelwerte		
	LAA Schles. Holst./ Hamburg	LAA Nieder- sachsen/ Bremen	LAA Nordrh. Westf.	LAA Hessen	LAA Rheinl. Pfalz/ Saarl.	LAA Baden- Würt- temberg	LAA Nord- bayern	LAA Süd- bayernl	LAA Berlin			
	1980	1981	1982									
Arbeitsberatung/ Arbeitsvermittlung	52,5	49,8	70,6	63,9	57,8	86,0	84,9	53,0	56,6	68,8	67,1	65,3
Berufsberatung	5,6	11,8	12,9	6,5	9,3	2,4	4,7	11,0	7,3	8,5	7,6	7,5
Leistungsabteilung	15,3	19,3	7,1	3,7	17,1	7,0	2,8	18,9	2,4	8,2	9,8	9,3
IaZ	2,2	3,7	0,4	-	-	1,3	0,8	3,5	-	1,1	1,1	1,0
Hauptfürsorge- stellen	13,1	3,4	4,3	21,0	8,6	0,7	4,3	4,5	22,4	7,5	8,6	9,8
andere Träger	2,2	5,0	0,3	-	6,9	-	1,1	3,7	7,2	2,0	2,7	2,8
Sonstige	9,1	7,0	4,4	4,9	0,3	2,5	1,4	5,4	4,1	3,9	3,1	4,3

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Technischer Beratungsdienst der BA Jahresauswertungen 1980-1982, in: ibv, Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste der Bundesanstalt für Arbeit, 41/1983, S. 1353 ff.

1) Werte für 1981

schriebene Funktion einer Sicherheitsfachkraft für den Betrieb der BA übertragen worden.

Neben dieser Aufgabenausweitung wird heute stärker akzentuiert, daß der Beratungsdienst "von den anderen Organisationseinheiten der Bundesanstalt für Arbeit eingeschaltet wird" und seine Stellungnahmen "als Entscheidungshilfen für die Fachkräfte der BA" bereitstellt. 1982 erfolgten 83 % der Einschaltungen durch andere Stellen innerhalb der Bundesanstalt, 13 % durch die Hauptfürsorgestellen und andere Rehabilitationsträger (s. Tabelle 2). Unmittelbaren Anfragen von betrieblicher Seite kam demgegenüber nur eine untergeordnete Bedeutung zu (unter 5 %). Gemessen am jeweiligen Anteil an den Einschaltungen (Tabelle 3) dominierten 1982 die Mitwirkungen bei Technischen Arbeitshilfen/Arbeitsplatzgestaltungen (23 %), an der Arbeitsvermittlung und Eingliederung von Behinderten (18 %) und an der allgemeinen individuellen Förderung der beruflichen Bildung (14 %).

Ohne daß anhand der formalen Aufgabenbeschreibung in jedem Einzelfall eine hinreichend genaue Klassifizierung des Tätigkeitscharakters Technischer Beratung vorgenommen werden kann, deutet die veränderte Aufgabenbeschreibung in den Richtlinien doch darauf hin, daß leistungsrechtliche Kontrollaufgaben gegenüber problemlösenden Beratungsaufgaben ein höheres Gewicht erhalten haben. Im Zuge der "Aktivierung" der Arbeitsmarktpolitik, die durch das Arbeitsförderungsgesetz von 1969 eingeleitet worden ist und die mit einer immensen Ausweitung der Gewährung von Finanzhilfen verbunden war³³, ist also aus dem vorrangig als Beratungsinstrument gedachten Technischen Dienst der Bundesanstalt zunehmend ein Kontrollinstrument geworden, das auch für rehabilitationsfremde Aufgaben eingesetzt wird.

³³ Dabei ging es zunächst in erster Linie um Finanztransfers an Arbeitnehmer im Rahmen der Berufsbildungsförderung, im Zuge der Beschäftigungskrise aber zunehmend auch um Finanzhilfen an Arbeitgeber in Form von Lohnkostenzuschüssen der verschiedensten Art zur Förderung der Arbeitsvermittlung.

Tabelle 3: Einschaltungen des Technischen Beratungsdienstes der Bundesanstalt für Arbeit nach Art der Aufgabenstellung 1982 (Angaben in %)

Mitwirkung zu	Landesarbeitsamtsbezirke									Mittelwerte		
	LAA Schles. Holst./ Hamburg	LAA Nieder- sachsen/ Bremen	LAA Nordrh. Westf.	LAA Hessen	LAA Rheinl. Pfalz/ Saarl.	LAA Baden- Würt- temberg	LAA Nord- bayern	LAA Süd- bayern ¹	LAA Berlin			
										1980	1981	1982
Förderung der Rehabilitation individuell: Eingliederung	0,4	10,0	15,5	5,8	11,9	28,2	36,4	12,1	1,0	9,6	13,6	13,7
Techn. Hilfen, Arbeitsplatzgestaltung	31,3	26,3	21,4	23,1	13,3	15,1	9,1	14,6	41,5	21,5	22,2	22,7
Führerschein/Beförderungsmittel	7,9	11,6	6,8	7,9	6,9	6,9	4,0	5,6	12,9	7,6	7,4	8,1
institutionell: WFB, BBW, BFW												
Sonstige	4,3	3,7	4,1	4,2	9,4	5,1	5,8	6,3	11,0	4,9	5,5	5,9
Aufgaben nach dem SchwBG												
Gleichstellung/Mehr-fachanrechnung	-	2,8	6,2	5,1	0,8	8,7	3,8	0,8	-	2,9	3,6	3,4
innerbetriebliche Umsetzung	0,2	4,3	3,1	4,9	2,0	2,5	2,1	1,3	3,6	2,2	2,6	2,8
Kündigungsschutz	1,9	0,7	0,3	7,8	2,2	1,5	2,1	1,5	4,3	1,6	1,8	2,6
Vermittlungshilfe Behinderte	1,1	6,0	4,4	4,0	0,7	9,1	4,6	2,9	3,5	4,1	4,0	4,2
Vermittlungsh. Nichtbehinderte	-	0,2	3,1	1,4	0,6	1,5	0,2	3,7	2,4	1,7	1,5	1,1
Förderung der Arbeitsaufnahme	0,7	1,0	8,8	1,8	0,7	0,4	1,7	3,3	5,1	4,0	2,9	2,6
Förderung der berufl. Bildung												
individuell	20,2	6,6	10,7	15,8	21,5	9,4	21,5	19,5	5,2	22,7	15,7	13,9
institutionell	5,0	2,4	3,9	5,0	12,8	1,2	1,2	2,0	1,2	3,9	3,9	4,1
Winterbau	15,1	20,1	5,0	2,7	17,1	6,7	3,0	19,3	1,5	8,3	9,7	8,9
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	-	0,2	2,6	0,3	0,1	0,2	1,7	0,1	2,7	0,5	0,5	1,0
Schulungen, Vorträge	1,4	0,6	1,3	1,8	-	0,3	0,3	0,3	4,1	0,8	1,0	1,2
Sonstiges	10,5	3,5	2,8	8,4	-	3,2	2,5	6,7	-	3,7	4,1	3,8

Quelle: s. Tabelle 2

1) Werte für 1981

Im Gegensatz dazu - und teilweise wohl auch in Reaktion darauf - sind nach Inkrafttreten des Schwerbehindertengesetzes von 1974 von verschiedenen Hauptfürsorgestellen eigene Technische Beratungsdienste aufgebaut worden, die nahezu ausschließlich mit der beruflichen Förderung Schwerbehinderter befaßt sind. Inzwischen (Stand 1985) haben fünf Hauptfürsorgestellen (Westfalen-Lippe, Rheinland, Württemberg-Hohenzollern, Baden und Niedersachsen) insgesamt 13 eigene **Beratende Ingenieure**. Andere Hauptfürsorgestellen planen die Einrichtung eines eigenen Dienstes bzw. haben 1986 mit dem Aufbau begonnen (z.B. in Hamburg und Hessen).

Eine einheitliche und offizielle Beschreibung der Aufgabenstellung dieser Beratungsdienste gibt es nicht. Nach einem Selbstdarstellungsauf- satz des Beratungsdienstes der Hauptfürsorgestelle Münster, die als erste einen eigenen Dienst eingerichtet hat, zählen zu den vorrangigen Aufgaben die Suche nach Umsetzungs- und/oder Anpassungsmöglichkeiten in Betrieben zur Arbeitsplatzsicherung, die technische Beratung Schwerbehinderter im häuslichen und verkehrstechnischen Bereich (Wohnraumgestaltung, Kfz-Anpassung etc.), die Beratung von Werkstätten für Behinderete und ähnlichen Einrichtungen, die Beteiligung an Schulungsveranstaltungen und die Mithilfe bei der Festlegung von Investitionskostenzuschüssen durch die Hauptfürsorgestelle.³⁴ Auch wenn damit ebenfalls leistungsrechtliche Prüfaufgaben durchgeführt werden, wird in der Beratungsaufgabe doch die zentrale Aufgabenstellung gesehen.

Die Klientel der Beratenden Ingenieure der Hauptfürsorgestellen ist also enger gefaßt als das der Technischen Berater der Bundesanstalt, ihr Aufgabenspektrum reicht lediglich im Bereich der Kriegsopferfürsorge über die Grenzen des Schwerbehindertengesetzes hinaus. Dort, wo die jeweilige Hauptfürsorgestelle über einen eigenen Beratungsdienst verfügt, greift sie kaum noch auf das Unterstützungsangebot des Technischen Beratungsdienstes der Bundesanstalt zurück (s. Tabelle 2).

³⁴ Vgl. **Mechelin, Seidel**, Die Arbeit der Beratenden Ingenieure der Hauptfürsorgestelle, in: Behindertenrecht 23. Jg. 3/1984, S. 54 ff.

Angesichts des formellen Doppelcharakters insbesondere des Technischen Beratungsdienstes der Bundesanstalt und in Anbetracht der vor allem für diesen Dienst erheblich über den hier interessierenden Politikbereich hinausreichendem Aufgabenstellung soll im folgenden zunächst der faktischen Gewichtung von Prüf- und Beratungsfunktionen und dem Stellenwert der Rehabilitationsaufgabe nachgegangen werden: Nach Einschätzung der Technischen Berater der BA überwiegt bei ihnen der "Beratungscharakter" relativ eindeutig, wenn es um ihre Mitwirkung bei Arbeitsplatzanpassungen und innerbetrieblichen Umsetzungen geht, bei der Eingliederungsförderung für Rehabilitanden und bei der allgemeinen Vermittlungshilfe. Umgekehrt dominiert der "Prüfcharakter" bei der Beteiligung an der Förderung des Winterbaus, bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, bei Gleichstellungen und Mehrfachanrechnungen nach dem SchwbG und bei der individuellen Förderung der beruflichen Bildung. Mehrheitlich als ausgewogen wird die Mithilfe bei der institutionellen Förderung, also bei der Unterstützung von Berufsbildungs- und Rehabilitationseinrichtungen, eingeschafft. Sehr unterschiedlich wird schließlich die Beteiligung an der Förderung der Arbeitsaufnahme, bei der Bewilligung von Mobilitätshilfen für Rehabilitanden und bei Kündigungsschutzverfahren nach dem Schwerbehindertengesetz beurteilt (vgl. Tabelle 4).

Die Beratenden Ingenieure der Hauptfürsorgestellen mochten oder konnten sich bei dieser Einordnungsfrage mehrheitlich auf keinen Vorrang für einen der beiden genannten Aspekte festlegen. Auch bei ihnen zeichnete sich jedoch ab, daß der Beratungsaspekt eher in Fällen überwiegt, bei denen es um die Anpassung bzw. Einrichtung eines Behinderten-Arbeitsplatzes oder um die Umsetzung des Betroffenen auf einen anderen Arbeitsplatz im Rahmen der Nachgehenden/Begleitenden Hilfe geht, während ihre Beteiligung bei offiziellen Kündigungsschutzverfahren eher Prüfcharakter hat. Zusammenfassend ist damit festzuhalten, daß "Technische Beratung" in nicht unerheblichem Maße tatsächlich für verwaltungs- und leistungsrechtliche Prüfaufgaben herangezogen wird und somit faktisch nur in einem Ausschnitt ihres Tätigkeitspektrums als Dienstleistungsangebot und Realtransfer an Betriebe angesehen werden kann.

Tabelle 4: Aufgabencharakter der Tätigkeit der Technischen Berater der Bundesanstalt für Arbeit nach Einschaltungsart (Nennungen in %)

Art der Einschaltung (N = 47)	Aufgabencharakter		
	meist überwiegender Beratungscharakter	meist überwiegender Prüfcharakter	beide Aspekte halten sich die Waage
Berufliche Rehabilitation			
institutionelle Förderung von Reha-Einrichtungen	21	16	63
Technische Hilfen/Arbeitsplatzanpassung	74	0	26
Eingliederung	60	15	26
Führerschein/Beförderungsmittel	30	40	30
Durchführung Schwerbehindertengesetz			
Gleichstellung/Mehrfachanrechnung	6	70	23
innerbetriebliche Umsetzung	62	15	23
Kündigungsschutzverfahren ²	32	30	39
Förderung der beruflichen Bildung			
individuell	23	51	26
institutionell	13	20	67
Leistungen zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen			
Winterbau	0	98	2
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	27	56	17
Vermittlungshilfe			
Förderung der Arbeitsaufnahme ⁴	33	37	30

Quelle: eigene Erhebung

1 N=43

2 N=44

3 N=41

4 N=46

Um zu erfahren, welchen Stellenwert die verschiedenen Aufgabenbereiche gemessen an der jeweils beanspruchten Arbeitszeit haben, wurden die Berater gebeten, sie in eine entsprechende Rangordnung einzustufen und ihnen jeweils einen Schätzwert für den prozentualen Arbeitszeitanteil zuzuordnen (vgl. Tabelle 5).³⁵ Danach steht bei den Technischen Beratern mit durchschnittlich knapp einem Viertel der Arbeitszeit die Mitwirkung bei der individuellen Förderung der beruflichen Bildung klar an erster Stelle. Die Nachgehende Hilfe (so soll ab hier vereinfachend die Verbesserung der individuellen Beschäftigungssituation im Betrieb zusammengefaßt werden) rangiert auf Platz 2, dicht gefolgt von der Arbeitsvermittlung/-beratung für Behinderte und der institutionellen Förderung.³⁶ Die Mitwirkung an Kündigungsschutzverfahren für Schwerbehinderte, ebenso wie Informations- und Schulungsarbeiten oder die eigene Weiterbildung haben demgegenüber mit einem jeweiligen Arbeitszeitanteil von durchschnittlich unter 5 % nur marginale Bedeutung. Trotz der Ausweitung des Aufgabenspektrums der Technischen Berater steht insgesamt die Beschäftigungsförderung für Behinderte - auch gemessen am Arbeitszeitanteil - immer noch im Mittelpunkt ihrer Tätigkeit, wobei allerdings die Mitwirkung an der individuellen Förderung Behindeter im Durchschnitt weniger als 50 % der Arbeitszeit beanspruchen dürfte. Gleichzeitig sind jedoch starke Abweichungen in der Tätigkeitsstruktur zwischen den einzelnen Beratern festzustellen³⁷, so daß von einem einheitlichen Bild "des Technischen Beratungsdienstes" nicht gesprochen werden kann.

³⁵ Derartige (retrospektive) Zeitbudget-Abfragen sind mit erheblichen Verzeichnungsrisiken behaftet (vgl. E. Scheuch, The Time Budget Interview, in: A. Szalai (Hrsg.) The Use of Time, Paris 1972, S. 69 ff.). Insbesondere diese Angaben sollten deshalb nur als grobe Orientierungswerte interpretiert werden.

³⁶ In einigen Landesarbeitsamtsbezirken ist die institutionelle Förderung dem/den Technischen Berater(n) beim Landesarbeitsamt übertragen; diese sind zum überwiegenden Teil nicht in die Befragung mit einbezogen worden.

³⁷ Siehe die hohe Standardabweichung bei den Arbeitszeitangaben in Tabelle 5.

Tabelle 5: Aufgabenschwerpunkte der Technischen Berater der Bundesanstalt für Arbeit

Aufgaben- bereich	Aufgabenschwerpunkte						
	Alle Technischen Berater (N = 44) ¹⁾					Technische Berater in LAA-Bezirken mit TB- Dienst der HfSt (N = 25)	
	Rang- stufe ²⁾	durch- schnittl. Arbeits- zeitan- teil ³⁾	Standard- abwe- chung der X-Schät- zungen	Aufgabenbereich mit den größten zeit- lichen Restrik- tionen ⁴⁾	Zahl der Rang- stufe	durch- schnittl. Arbeits- zeitan- teil ³⁾	durch- schnittl. Arbeits- zeitan- teil ³⁾
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Individuelle Förderung der beruflichen Bildung (nach A-FuU, AReha)	1	23	11,2	6	1	25	19
Verbesserung der individuellen Beschäftigungs-situation (nach SchwBG, AReha)	2	17	10,8	4	3	20	13
Arbeitsvermitt-lung/Arbeitsbe-ratung für Schwerbehinderte/ Rehabilitanden	3	16	12,4	4	3	13	20
Institutionelle Förderung der beruflichen Bildung/Reha-bilitation	4	15	9,5	2	8	14	17
Sonstiges (Winterbau, ABM, Sicherheits-fachkraft (etc.))	5	13	8,5	3	5	11	16
Arbeitsvermitt-lung/Arbeitsbe-ratung für Nichtbehinderte	6	6	4,1	-	0	5	7
Kündigungsschutz nach SchwBG	7	4	4,2	-	0	6	2
Eigene Weiter-bildung	8	4	3,3	1	13	4	4
Informations- und Schulungs-aufgaben	9	3	1,9	5	2	3	3

1 Nur Technische Berater mit konsistenter Zeitbudgetangabe.

2 Auf der Basis der Rängeinstufung durch die Befragten.

3 Auf der Basis nach Schätzwertangabe für die Zeitbeanspruchung durch die Befragten.

4 6 Technische Berater sahen in keinem Aufgabenbereich einen zeitlichen Engpaß, 6 andere sahen zeitliche Restriktionen in allen Bereichen

Quelle: eigene Erhebung

Teilweise ergeben sich diese Unterschiede aus der nur in einigen Regionen möglichen Arbeitsteilung mit den Beratenden Ingenieuren der Hauptfürsorgestellen. Von diesen wird - bei ebenfalls höchst individuellen Gewichtungen - mit einem durchschnittlichen Arbeitszeitanteil von rund 45 % die Beteiligung an der Nachgehenden Hilfe an erster Stelle genannt. Mit deutlichem Abstand auf Platz 2 folgt die Einrichtung von betrieblichen Ausbildungs- und Arbeitsplätzen für Schwerbehinderte (14 %). Auf Platz 3 rangiert bei ihnen dann bereits der Kündigungsschutz, der hier immerhin durchschnittlich 12 % der Arbeitszeit in Anspruch nimmt. Die individuelle Förderung Schwerbehinderter im häuslichen und Mobilitätsbereich rangiert auf Platz 4 (8 %), Informations- und Schulungsarbeiten und die Beteiligung an der institutionellen Förderung liegen mit jeweils 6 % auf den Plätzen 5 und 6. Die Sammelkategorie "Sonstiges", bei der auf eine sporadische Beteiligung an der Kriegsopferfürsorge und auf die Mitwirkung an Forschungsarbeiten und auf eigene kleinere Entwicklungsarbeiten hingewiesen wird, beansprucht durchschnittlich 5 % der Arbeitzeit. Die eigene Weiterbildung bildet mit 4 % das Schlußlicht.

Der Vergleich der Durchschnittswerte macht einige grundlegende Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Beratungsdienste deutlich: Obwohl die jeweiligen gesetzlichen Grundlagen (SchwbG, AFG) keine entsprechende Begrenzung des Förderungshorizonts beinhalten, scheint sich in der Förderungspraxis doch eine spezialisierte Orientierung herausgebildet zu haben, wonach sich die Beratenden Ingenieure vorrangig mit der Förderung beschäftigter Schwerbehinderter befassen, während die Technischen Berater in stärkerem Maße zur Mitwirkung bei der Förderung arbeitsloser Behinderter und im Rahmen der institutionellen Förderung herangezogen werden. Dort, wo es zu einer Aufgabenentlastung des Technischen Beratungsdienstes der Bundesanstalt durch den Aufbau eigener Beratungsdienste bei den Hauptfürsorgestellen gekommen ist, erfolgte diese vornehmlich in den Bereichen Kündigungsschutz und Nachgehende Hilfe und wurde primär für eine verstärkte Tätigkeit in den Bereichen Arbeitsberatung/-vermittlung, institutionelle Förderung und "Sonstiges" genutzt. Die Schulungsarbeit und die eigene Weiterbildung blieb davon unberührt,

was darauf hindeutet, daß diese Aktivitäten als "Restkategorien" behandelt werden (müssen), die dem Anforderungsdruck der fallbezogenen Einschaltungen zum Opfer fallen (vgl. Tabelle 5, Spalten 4, 5). Dies gilt insbesondere für die eigene Weiterbildung, die deutlich hervorgehoben von vielen Technischen Beratern aber auch von der Mehrzahl der Beratenden Ingenieure explizit als der Bereich benannt wird, für den mehr Zeit zur Verfügung stehen müßte (s.u.).

Der quantitative Stellenwert Technischer Beratung als Dienstleistungsangebot an Betriebe läßt sich u.a. an der Zahl der Betriebskontakte ablesen. So ist ein großer Teil der Arbeitszeit sowohl der Technischen Berater als auch der Beratenden Ingenieure mit Außendienstaktivitäten ausgefüllt³⁸, die Zahl der betrieblichen Kontakte bleibt aber noch vergleichsweise begrenzt: Die Technischen Berater gaben im Durchschnitt für den Monat Mai bzw. Juni 1985 17 verschiedene Außendienstkontakte an, die Beratenden Ingenieure durchschnittlich 20, wobei (zumindest von einigen Befragten) auch Besuche in Bildungs- und Rehabilitationseinrichtungen und bei einzelnen Behinderten mitgezählt worden sind, so daß davon auszugehen ist, daß die Zahl aufgesuchter Betriebe noch niedriger liegt.³⁹

³⁸ Eine genaue Quantifizierung dieses Anteils ist auf der Basis der Antworten nur mit großen Abstrichen möglich, da erkennbar einige Berater bei der entsprechenden Schätzwertangabe ausschließlich die reine Abwesenheitszeit berücksichtigt haben, während andere auch die Vor- und Nachbereitszeit miteinbezogen. Mit dieser Einschränkung ergibt sich für die Technischen Berater ein Schätzwert für den durchschnittlichen Arbeitszeitanteil des Außendienstes von 40 %, bei den Beratenden Ingenieuren liegt er bei durchschnittlich gut 50 %.

³⁹ Zum Vergleich: im Oktober 1984 waren 182 000 Betriebe/Dienststellen von beschäftigungspflichtigen Arbeitgebern registriert. Die Angaben der einzelnen Befragten weisen wiederum eine starke Streuung auf, was nicht nur auf die unterschiedliche Aufgabenstruktur, sondern auch auf Unterschiede im Arbeitsanfall, der mit den verschiedenen Förderungsfällen verbunden ist, zurückgeführt werden kann (manche dieser Kontakte können so z.B. mit mehrmaligen Besuchen verbunden sein, während andere nur eine einmalige kurze Verweildauer erforderlich machen). Die Angaben basieren auf den Antworten von 40 Technischen Beratern bzw. 10 Beratenden Ingenieuren, wobei letztere teilweise einen Monatsdurchschnitt für das vergangene Jahr angegeben hatten.

Bei den Technischen Beratern steht die Mehrzahl dieser Außendienste im Zusammenhang mit der individuellen Förderung der beruflichen Bildung (durchschnittlich knapp 5), der Arbeitsvermittlung/-beratung von Behinderten (durchschnittlich 4) und der Nachgehenden Hilfe (durchschnittlich gut 3). Während im Zusammenhang mit diesen Aufgabenstellungen fast jeder Technische Berater im Befragungsmonat mindestens einmal einen Außendienst durchführte, konnte nur knapp die Hälfte über einen Betriebsbesuch im Zusammenhang mit einem Kündigungsschutzverfahren berichten (Durchschnitt insgesamt: ein Besuch), obwohl drei von vier Beratern in derartigen Fällen grundsätzlich einen Betriebsbesuch durchführen und die anderen (bis auf einen) dies meistens tun. Ohne konkreten Anlaß, d.h. zur Kontaktaufnahme, zur allgemeinen wechselseitigen Information oder als gleichsam präventive Betriebsbesichtigung, hatte nur jeder dritte Technische Berater einen Außendienstbesuch durchführen können (Durchschnitt insgesamt: 0,5).⁴⁰ Bei den Beratenden Ingenieuren dominieren Außendienstbesuche im Zusammenhang mit Maßnahmen der Nachgehenden Hilfe (durchschnittlich 11 Besuche), gefolgt von Fällen in denen es um die Neueinrichtung eines Ausbildungs- oder Arbeitsplatzes für einen Schwerbehinderten geht (durchschnittlich 5), und von Kündigungsschutzverfahren (durchschnittlich 3), die auch für fast alle Beratenden Ingenieure grundsätzlich mit einem Betriebsbesuch verbunden sind. Kein Beratender Ingenieur konnte einen einzelfallunabhängigen Betriebsbesuch anführen.⁴¹ Wie in verschiedenen Gesprächen bestätigt wurde, sehen sich sowohl die Berater der Bundesanstalt wie auch die der Hauptfürsorgestellen infolge der vorrangig zu erledigenden aktuellen Förderungsfälle in der Mehrzahl nicht dazu in der Lage, eigeninitiativ potentielle betriebliche Förderungsadressaten aufzusuchen.

Die betriebliche Beratung erfolgt allerdings nicht nur "vor Ort" und anlässlich konkreter Einzelfälle. Schulungs- und Informationsveranstaltungen, die insbesondere von den Hauptfürsorgestellen und verschiedenen Verbänden organisiert werden, bieten den Beratern eine zusätzliche Mög-

⁴⁰ Durchschnittlich zwei Außendienstkontakte entfielen auf sonstige Anlässe.

⁴¹ Durchschnittlich zwei Außendienstkontakte entfielen auch hier auf sonstige Anlässe.

lichkeit, Kontakte zu betrieblichen Entscheidungsträgern anzubahnen und zu pflegen und gleichzeitig deren Problembewußtsein und Aufgeschlossenheit für Behindertenbelange zu vergrößern. Als um so bedauerlicher muß es deshalb angesehen werden, daß von den Technischen Beratern der Bundesanstalt fast jeder Zweite in den letzten zwölf Monaten vor der Befragung an keiner derartigen Veranstaltung hat aktiv mitwirken können. Von den anderen Beratern zählten die meisten ein bis zwei Teilnahmen an derartigen Veranstaltungen. Fünf Berater hatten während dieser Zeit eine solche Veranstaltung selbst initiiert; von acht Beratern wurde angegeben, daß sie auch von einzelnen Betrieben zur allgemeinen Information bzw. Schulung eingeladen worden wären, wobei es sich wohl mehrheitlich um Einladungen zu den betrieblichen Jahresversammlungen der Schwerbehinderten gehandelt haben dürfte, da hier i.d.R. der Schwerbehinderten-Vertrauensmann als Organisator erwähnt wurde. Gezielte Schulungen für andere Mitarbeiter der Hauptfürsorgestellen bzw. der Arbeitsverwaltung sind ebenfalls selten; wiederum nur acht Berater berichteten von derartigen Aktivitäten - i.d.R. werden die Berater wohl allenfalls unsystematisch und sporadisch an den Dienstbesprechungen der Reha/SB-Stellen beteiligt. Die Beratenden Ingenieure der Hauptfürsorgestellen werden demgegenüber öfter zur Beteiligung an Schulungsveranstaltungen eingeladen: Alle Befragten gaben an, in den letzten 12 Monaten vor der Befragung an derartigen Veranstaltungen beteiligt gewesen zu sein, wobei die meisten zwischen zehn und fünfzehn Veranstaltungen zählten. Dabei scheinen sie auch häufiger als die Technischen Berater der Bundesanstalt von einzelnen Unternehmen eingeladen zu werden; gezielte Schulungsveranstaltungen für andere Mitarbeiter der Hauptfürsorgestelle bzw. der örtlichen Fürsorgestellen sind jedoch ebenfalls sehr selten und wurden nur aus zwei Hauptfürsorgestellen gemeldet.

Für die quantitative Einschätzung der Beratungskapazität ist schließlich auch die Zahl der geförderten Behinderten wichtig. Für die Technischen Berater der BA ergab die Befragung⁴² eine durchschnittliche Zahl

⁴² Basierend auf den Angaben von 41 Beratern - zwei der Befragten machten keine Angaben, vier wurden nicht berücksichtigt, da ihre Angaben um mehr als eine Standardabweichung über dem Durchschnitt lagen, was nach telefonischer Rückfrage auf einen hohen Anteil von (Fortsetzung Fußnote)

von 120 Behinderten, an deren Förderung sie in den 12 Monaten zwischen Juni 1984 und Juni 1985 beteiligt waren.⁴³ Diese Zahl kann im Einzelfall deutlich niedriger aber auch sehr viel höher ausfallen, je nachdem in welchem Maße der jeweilige Berater mit Aufgaben betraut wird, die nicht zum Bereich der individuellen Förderung Behindter zählen und in Abhängigkeit davon, wie aufwendig sich die Bearbeitung der Einzelfälle gestaltet oder ob "Sammelmaßnahmen" für mehrere Behinderte durchgeführt werden können. Für die Beratenden Ingenieure ergab die Befragung - wie aufgrund ihres engeren Aufgabenzuschnitts nicht anders zu erwarten - eine höhere Durchschnittszahl von jährlich rund 180 geförderten Personen.⁴⁴ Rechnet man diese Durchschnittszahlen für den Technischen Beratungsdienst der BA (bei teilweiser Anrechnung der Berater in den Landesarbeitsämtern und unter Berücksichtigung der 1985 gegebenen Vakanzen) hoch, so ergibt sich für die jährliche Bearbeitungskapazität dieses Dienstes im Rahmen der individuellen Förderung Behindter ein **Schätzwert** von 7.000 Förderungsfällen, von denen rund 400 auf Kündigungsschutzverfahren entfallen. Hierzu sind dann rund 2.200 individuelle Förderungen (davon rund 420 Kündigungsschutzfälle) durch die Beratenden Ingenieure der Hauptfürsorgestellen hinzuzuzählen. Insgesamt ergibt sich daraus eine personenbezogene jährliche Beratungskapazität von 9.000-10.000 Einzelfällen, von denen im Befragungszeitraum 800 bis 900 auf Kündigungsschutzverfahren entfielen. Zum Vergleich: 1984 standen rund 1,2 Mio. Schwerbehinderte/Gleichgestellte im Erwerbsleben. Im Jahresdurchschnitt waren 135.000 Schwerbehinderte arbeitslos, gingen der Bundesanstalt 143.000 Rehabilitanden (davon 26.600 Schwerbehinderte) neu zu, besuchten die Mitarbeiter der Hauptfürsorgestellen im Rahmen

(Fortsetzung Fußnote von vorangegangener Seite)

Beratungen in Rehabilitationseinrichtungen mit mehr oder weniger ausgeprägtem Routinecharakter zurückzuführen ist.

43 60 % der Fälle wurden im Rahmen der Rehabilitationsförderung abgewickelt, fast 90 % der betroffenen Behinderten waren amtlich als Schwerbehinderte festgestellt.

44 Auf eine Darstellung der erheblichen Streuung der Förderungszahlen pro Berater wird verzichtet, da sich die Unterschiede ohne Informationen über die Schwierigkeitsgrade der jeweiligen Problemlage (vgl. zum Spektrum die Fallbeschreibungen im Anhang) nicht sinnvoll deuten ließen und nur zu vorschnellen Interpretationen verleiten würde.

der Nachgehenden Hilfe rund 30.000 Behinderte am Arbeitsplatz und führten 11.000 ermessenszugängliche Kündigungsschutzverfahren durch.

Die individuellen Förderungsfälle lassen sich nun weiter nach dem Anlaß der Mitwirkung und der Art der Mithilfe aufschlüsseln; quantifizierte Angaben sind dabei allerdings nur für den Technischen Beratungsdienst der Bundesanstalt möglich.⁴⁵ Untergliedert nach dem primären Anlaß der Mitwirkung handelt es sich in zwei von drei Förderungsfällen um Maßnahmen im Rahmen der Nachgehenden Hilfe, nur in jedem 20. Fall ging es um ein Kündigungsschutzverfahren (siehe Tabelle 6). Unterteilt nach der vorrangigen Art der Hilfestellung durch den Berater ging es in gut der Hälfte der Fälle um einen Vorschlag bzw. eine Stellungnahme zu einer technischen Arbeitshilfe oder zu einer anderweitigen Arbeitsplatzanpassung. In jedem fünften Fall war die Mithilfe bei der Suche nach einem (anderen) geeigneten Arbeits- oder Ausbildungsort gefordert; in fast jedem sechsten Fall ging es um die Mitwirkung bei der Bewilligung und Bemessung eines Zuschusses zu den Lohnkosten. Hierin zeichnet sich eine Konzentration der Tätigkeit auf die behinderungsgerechte Anpassung konkret gegebener Arbeitsplätze ab - die Suche nach (besser) geeigneten Arbeitsplätzen tritt demgegenüber bereits deutlich zurück. In den Gesprächen mit verschiedenen Beratern wurde zudem deutlich, daß es bei den Anpassungsmaßnahmen zumeist um technische und seltener um arbeitsorganisatorische Veränderungen des in Frage stehenden Arbeitsplatzes geht: Organisatorische Änderungen wären bei verketteten Arbeitsplätzen nicht so einfach möglich, aber auch unabhängig davon würde man bei derartigen Versuchen eher auf Widerstände von Seiten der betroffenen Kollegen und/oder der direkten Fachvorgesetzten bzw. der Geschäftsführung stoßen, so daß derartige Eingriffe in die betrieblichen Strukturen

⁴⁵ In die Auswertung wurden die Angaben von 29 Technischen Beratern einbezogen, die hierzu konsistente Angaben machen konnten und sich dabei auf den jeweils wichtigsten Anlaß und die wichtigste Art der Mitwirkung bezogen; anderen Beratern war aufgrund ihrer Tätigkeitsdokumentation eine weitergehende Aufschlüsselung ihrer Tätigkeit nachträglich nicht mehr möglich, anderen war eine Zuordnung verschiedener Maßnahmen zu einzelnen geförderten Personen nicht möglich. Diese Schwierigkeiten machten es bei den Beratenden Ingenieuren der HfSt unmöglich, auch nur halbwegs aussagekräftige Durchschnittswerte zu ermitteln.

Tabelle 6: Beteiligungsstruktur der Mitwirkung des Technischen Beratungsdienstes der Bundesanstalt für Arbeit an der beruflichen Förderung Behindeter nach Anlaß der Mitwirkung und Art der Mithilfe

Art der Mithilfe (N = 29)	Anlaß der Mitwirkung												durchschnittliche Förderungsfälle insgesamt		
	Kündigungsschutz nach SchwBG			Nachgehende Hilfe			berufl. Bildung/be- rufsbild. Reha.			Arbeitsvermittlung			Fallzahlfalls	Spalten %	Zeilen %
	Fallzahlfalls	Spalten %	Zeilen %	Fallzahlfalls	Spalten %	Zeilen %	Fallzahlfalls	Spalten %	Zeilen %	Fallzahlfalls	Spalten %	Zeilen %			
Vorschlag/Stel- lungennahme zu:															
Arbeits/Ausbil- dungsplatz, Um- setzungsmöglich- keiten	53	14		15	32		23	37		17	17	22	20	100	
Zuschuß zu den Lohnkosten	3	1		3	9		29	61		22	29	17	15	100	
Techn. Hilfen/ Arbeitsplatzan- passung	40	4		76	55		40	23		51	18	64	57	100	
Sonstiges (PKW, Führerschein u.a.)	3	2		6	33		8	37		10	28	9	8	100	
Insgesamt	6	100	5	47	100	42	36	100	32	23	100	21	112	100	100

Quelle: eigene Erhebung

1) Durchschnittliche Fallzahl

i.d.R. nur bei hohem Kooperationsinteresse des Betriebes im konkreten Einzelfall und/oder bei eingespielten Kontakten zu den relevanten Entscheidungsträgern möglich wären.

Je nach Anlaß der Mitwirkungen zeigen sich andere Schwerpunkte in der Art der Mithilfe (vgl. Tabelle 6): Daß die Mitwirkung bei der Bewilligung von Zuschüssen zu den Lohnkosten bei Kündigungsschutzverfahren und im Rahmen der Nachgehenden Hilfe nur von vergleichsweise geringer Bedeutung ist, ist damit zu erklären, daß im Förderungsinstrumentarium sowohl der Bundesanstalt als auch der Hauptfürsorgestellen Lohnkostenzuschüsse in diesem Zusammenhang nur in eng begrenztem Maße möglich sind. Bei der Mitwirkung an berufsbildenden Förderungsmaßnahmen und der Arbeitsberatung/-vermittlung kommt derartigen Finanzhilfen dagegen ein größeres Gewicht zu. Hier sind die Berater i.d.R. aufgefordert, gutachterlich zu Höhe und Dauer eines derartigen Zuschusses Stellung zu nehmen; teilweise werden sie aber auch dazu aufgefordert, bei der Erstellung eines Einarbeitungsplanes behilflich zu sein. Festzuhalten ist schließlich, daß bei der Nachgehenden Hilfe Arbeitsplatzanpassungen eindeutig im Vordergrund stehen, während es bei Kündigungsschutzverfahren eher um eine geeignete Umsetzungsmöglichkeit geht. Dies deutet darauf hin, daß bei der Nachgehenden Hilfe noch vergleichsweise "leichte Fälle" behandelt werden, während bei Kündigungsschutzverfahren eine Anpassung des jeweiligen Arbeitsplatzes oftmals schon nicht mehr ausreicht. Umsetzungen im Rahmen von Kündigungsschutzverfahren sind auch öfter kontrovers, so daß es hier bei der Mitwirkung des Technischen Beraters oft darum geht, Angemessenheit und Zumutbarkeit eines alternativen Arbeitsplatzes zu prüfen. Die hier aufgezeigten Unterschiede in den anlaßspezifischen Tätigkeitsschwerpunkten können somit die eingangs dargestellten anlaßspezifischen Gewichtungsunterschiede im Tätigkeitscharakter Technischer Beratung recht gut erklären.

3.2.2 Kooperationsbeziehungen und Organisationsprobleme

Als Dienstleistungsanbieter sind die Technischen Berater im besonderen Maße von der Qualität der Kooperationsbeziehung zu ihren betrieblichen Adressaten abhängig. Eine eigeninitiative, einzelfallunabhängige Kontaktaufnahme mit Betrieben ist den Beratern, wie bereits erwähnt, kaum möglich. Vielmehr werden sie vorrangig von anderen Mitarbeitern ihrer jeweiligen Institution hinzugezogen und unterliegen damit einem "Einschaltungsfilter" durch vorgelagerte Instanzen. Wie die Befragung ergab, werden die Technischen Berater der Bundesanstalt auch im Bereich der Rehabilitationsförderung vornehmlich von anderen Stellen der Arbeitsverwaltung eingeschaltet; jede fünfte Einschaltung erfolgt hier durch Mitarbeiter der Hauptfürsorgestellen (siehe Tabelle 7). Die Beratenden Ingenieure werden demgegenüber fast ausschließlich von ihren jeweiligen Hauptfürsorgestellen bzw. örtlichen Fürsorgestellen zu den individuellen Förderungsverfahren hinzugezogen. Von anderen Rehabilitationsträgern werden beide Beratungsdienste dagegen kaum genutzt. Auch unmittelbare betriebliche Anfragen bilden die Ausnahme⁴⁶, am ehesten erfolgt eine derartige Anfrage noch im Zusammenhang mit der Nachgehenden Hilfe, also für betriebsangehörige (Schwer-)Behinderte. Wie die mündlich befragten Berater betonten, hängt ihre Inanspruchnahme durch einen Betrieb wesentlich davon ab, ob sie den entsprechenden Entscheidungsträgern persönlich bekannt bzw. bereits einmal im Betrieb beratend tätig gewesen sind.

⁴⁶ Jeder dritte Technische Berater war im vergangenen 12-Monats-Zeitraum nie direkt von betrieblicher Seite um Unterstützung gebeten worden.

Tabelle 7: Beteiligungsstruktur der Mitwirkung des Technischen Beratungsdienstes der Bundesanstalt für Arbeit an der beruflichen Förderung Behindter nach Anlaß der Mitwirkung und einschaltender Stelle

Einschaltende Stelle (N = 27)	Anlaß der Mitwirkung												durchschnittliche Förderungsfälle insgesamt		
	Kündigungsschutz nach SchwBGB			Nachgehende Hilfe			berufl. Bildung/be- rufsbild. Reha.			Arbeitsvermittlung					
	Fallz. zahl	Spal- ten %	Zei- ten %	Fallz. zahl	Spal- ten %	Zei- ten %	Fallz. zahl	Spal- ten %	Zei- ten %	Fallz. zahl	Spal- ten %	Zei- ten %	Fallz. zahl	Spal- ten %	Zei- ten %
Leistungsabt./ IAZ der BA	0	0		0	7		7	90		1	2		3	3	99
andere Stelle der BA	3	0		58	36		78	38		88	26		78	68	100
Hauptfürsorge- stelle	95	25		31	65		3	5		6	5		23	20	100
Betriebliche Anfrage	2	1		6	56		3	24		4	19		5	4	100
auf eigene Initiative	0	0		3	49		3	36		0	15		3	3	100
Sonstige	0	0		2	32		6	68		0	0		3	3	100
Insgesamt	6	100	5	48	100	42	38	100	33	23	99	20	115	101	100

Quelle: eigene Erhebung

1) Durchschnittliche Fallzahl

Als wichtigsten Kooperationspartner im Betrieb geben zwei Drittel der Technischen Berater den Arbeitgeberbeauftragten für Schwerbehinderten-Angelegenheiten an. Erst mit deutlichem Abstand folgt der Schwerbehinderten-Vertrauensmann (15 %), der jedoch wiederum meist nur zusammen mit dem Arbeitgeberbeauftragten genannt wird. Jeder vierte Technische Berater und die Mehrzahl der Beratenden Ingenieure gaben an, daß sie grundsätzlich mit allen relevanten betrieblichen Akteuren zusammenarbeiten würden, ohne hierbei nach Prioritäten unterscheiden zu können bzw. zu wollen. In den Gespächen machten die Berater jedoch deutlich, daß die Zusammenarbeit mit den Vertretern der Geschäftsführung von größerer Bedeutung wäre, da diese letztlich die betriebliche Entscheidung treffen würden, wobei die direkten Vorgesetzten des betroffenen Behinderten im Endeffekt ausschlaggebender wären als der Arbeitgeberbeauftragte, sofern dieser nicht mit dem Inhaber oder Geschäftsführer des Betriebes identisch ist.

Nach einer Repräsentativbefragung bei beschäftigungspflichtigen Wirtschaftsbetrieben und Verwaltungen des Rheinlandes aus dem Jahre 1981, war der Technische Beratungsdienst der Hauptfürsorgestelle - der hier 1975 eingerichtet worden war - 56 % der Befragten nicht bekannt, in Betrieben/Dienststellen mit weniger als 100 Beschäftigten betrug dieser Anteil sogar 68 %. Mit 58 % den höchsten Bekanntheitsgrad hatte der Dienst in Betrieben der Eisen- und Stahlerzeugung und der Metallverarbeitung.⁴⁷ Eine repräsentative Befragung aus dem Jahre 1983 ergab deutliche Hinweise darauf, daß der Bekanntheitsgrad der Beratungsdienste immer noch vergleichsweise niedrig ist und die übergroße Mehrzahl der Betriebe/Dienststellen (90 %) den Technischen Beratungsdienst noch nie in Anspruch genommen hat.⁴⁸

In der Befragung der Berater wurde nun versucht festzustellen, ob die Betriebsgröße, die Branchenzugehörigkeit oder die räumliche Distanz in einem Zusammenhang mit ihrer Beratungstätigkeit stehen, d.h. ob sie

⁴⁷ **Landschaftsverband Rheinland**, Die Situation der Behinderten im Arbeitsleben, a.a.O., S. 22 und schriftliche Zusatzinformationen.

⁴⁸ Betriebe unter 30 Beschäftigte: 95 %, Betriebe mit 1000 und mehr Beschäftigten: 49 %; F. Brandt, a.a.O., S. 301 f.

vornehmlich in bestimmten Betriebsgrößen, Branchen oder in der räumlichen Nähe zu ihrer Dienststelle tätig werden. Bezogen auf die Betriebsgröße ergab sich dabei - unabhängig vom Anlaß der Mitwirkung - kein eindeutiger Schwerpunkt, was insbesondere für die Beratenden Ingenieure der Hauptfürsorgestellen gilt. Bei den Technischen Beratern der Bundesanstalt nannte immerhin jeder Fünfte kleine Unternehmen mit weniger als 100 Beschäftigten als dominierende Größenklasse, wenn es um die individuelle Berufsbildungsförderung oder die Arbeitsberatung/-vermittlung geht. Bei der Nachgehenden Hilfe hat es jeder fünfte Berater überwiegend mit mittleren Unternehmen (mit 100 bis unter 500 Beschäftigten) zu tun, beim Kündigungsschutz schließlich liegen beide Größenklassen nahezu gleichauf - hier sehen immerhin zwei von fünf Beratern ihren Tätigkeitsschwerpunkt in kleineren und mittleren Unternehmen (siehe Tabelle 8).

Nach einem Branchenschwerpunkt bei ihrer Tätigkeit sind lediglich die Beratenden Ingenieure befragt worden, die eine branchenspezifische Häufung jedoch verneinten. Zur Frage nach der Bedeutung der räumlichen Distanz ist zunächst zu vermerken, daß die Technischen Berater den maximalen Zeitaufwand für eine Hin- und Rückfahrt unter normalen Verkehrsverhältnissen anläßlich eines Außendienstes mit durchschnittlich 2,5 Stunden angaben (bei den Beratenden Ingenieuren liegt der Durchschnitt bei maximal 3 Stunden), wobei die Höchstwerte bis zu 5 Stunden reichen. Dennoch ergab die Befragung der Technischen Berater, an die eine entsprechende Frage gerichtet wurde, keine Anhaltspunkte dafür, daß sie vornehmlich in der Nähe ihrer Dienststelle tätig sind und aufgrund der räumlichen Entfernung in den "gestützten" Arbeitsämtern seltener eingeschaltet werden.

Tabelle 8: Größenstruktur der betrieblichen Adressaten der Technischen Berater der Bundesanstalt für Arbeit nach Anlaß der Mitwirkung (N = 47)

vorherrschende Größe der be- treffenden Arbeitgeber ¹⁾	Anlaß der Mitwirkung							
	Kündigungsschutz nach SchwBG		Nachgehende Hilfe		ind. Förderung beruf- licher Bildung/berufs- bildende Reha		Arbeitsvermittlung/ Arbeitsberatung	
	abs.	in % ²⁾	abs.	in % ²⁾	abs.	in % ²⁾	abs.	in % ²⁾
überwiegend größere Arbeit- geber (mind. 500 Beschäftigte)	2	5	2	5	0	0	0	0
überwiegend mittlere Arbeit- geber (mit 100 bis unter 500 Beschäftigten)	8	21	9	20	5	12	3	7
überwiegend kleine Arbeit- geber (weniger als 100 Beschäf- tigte)	7	18	5	11	9	20	7	17
ganz unter- schiedlich	21	55	29	64	30	68	32	76
k.A.	9	-	2	-	3	-	5	-

1) Die Frage richtete sich nach dem Arbeitgeber und nicht nach der Betriebsgröße, weil für die Quotenerfüllung der Durchschnitt aller Betriebe eines Arbeitgebers relevant ist.

2) ohne Berücksichtigung von k.A.

Quelle: eigene Erhebung

Um einen Eindruck davon zu gewinnen, inwieweit technische Beratung mit berufsbildenden und medizinischen Rehabilitationsmaßnahmen verbunden wird, wurden die Berater nach der Häufigkeit ihrer Zusammenarbeit mit entsprechenden Rehabilitationseinrichtungen befragt. Je nach Aufgaben-gebiet ist diese Zusammenarbeit unterschiedlich häufig: Von den Techni-schen Beratern der Bundesanstalt berichtete im Zusammenhang mit indivi-duellen berufsbildenden Förderungsmaßnahmen gut jeder zweite von einer zumindest "häufigen" Zusammenarbeit mit entsprechenden Einrichtungen, im Bereich Arbeitsvermittlung/-beratung für Behinderte gilt dies noch für gut jeden Vierten (vgl. Tabelle 9). Bei dieser Zusammenarbeit dürf-te es sich primär um die Beteiligung an Berufsfindungsgesprächen mit einzelnen arbeitsuchenden Behinderten handeln. Anders dagegen bei der Beteiligung an der Nachgehenden Hilfe - hier arbeiten nur wenige Berater häufiger mit einer entsprechenden Rehabilitationseinrichtung zusam-men; bei Kündigungsschutzfällen schließlich ist eine entsprechende Zu-sammenarbeit die absolute Ausnahme. Dieses Muster findet sich auch bei den Beratenden Ingenieuren, die - abgesehen von den Beratern einer Hauptfürsorgestelle - bei der Einrichtung von Arbeitsplätzen und bei der Nachgehenden Hilfe nur selten mit derartigen Institutionen koop-erieren, in Kündigungsschutzverfahren dagegen nie. Für behinderte Ar-beitnehmer, die einen betrieblichen Arbeitsplatz haben, scheint also - auch und gerade wenn ihr Beschäftigungsverhältnis akut gefährdet ist - von seiten der Technischen Berater/Beratenden Ingenieure selten eine medizinische/berufsbildende Qualifizierungsmaßnahme in Erwägung gezogen zu werden, zumindest erfolgen derartige Überlegungen so gut wie nie in Zusammenarbeit mit den entsprechenden Rehabilitationseinrichtun-gen.

Tabelle 9: Häufigkeit der Zusammenarbeit der Technischen Berater der Bundesanstalt für Arbeit mit Rehabilitationseinrichtungen und Bildungsstätten nach Anlaß der Mitwirkung (N = 47)

Häufigkeit der Zusam- men- arbeit	Anlaß der Mitwirkung							
	Kündigungsschutz nach SchwBG		Nachgehende Hilfe		ind. Förderung beruf- licher Bildung/berufs- bildende Reha			
	abs.	in % ¹⁾	abs.	in % ¹⁾	abs.	in % ¹⁾		
immer	0	0	1	2	1	2	1	
häufig	0	0	4	10	22	50	11	
selten	10	25	28	65	18	41	18	
nie	30	75	10	23	3	7	13	
k.A.	7	-	4	-	3	-	4	

1) ohne Berücksichtigung von k.A.

Quelle: eigene Erhebung

Befragt nach den aus ihrer Sicht wesentlichen Problemen ihrer Arbeit und wichtigen Verbesserungsmöglichkeiten beklagen drei von vier Technischen Beratern der Bundesanstalt einen allgemeinen Mangel an Zeit, der auf die Aufgabenfülle, genauso oft aber explizit mit dem Hinweis auf die neuzugewiesene Verantwortung als Sicherheitsfachkraft für den Betrieb der Bundesanstalt begründet wird (siehe Tabelle 10). Sieben Berater führten deshalb explizit die Einrichtung von zusätzlichen Planstellen als notwendige Verbesserung ihrer Arbeitsmöglichkeiten an, von vier Beratern wird eine engere Aufgabenbegrenzung gefordert. Teilweise als Folge, teilweise als Ursache eng mit der Zeitproblematik verbunden sind die nächsthäufig genannten Probleme: So beklagt jeder dritte Berater das Fehlen ausreichender und systematischer Informations- und Weiterbildungsmöglichkeiten, wobei ein Teil hier jedoch nicht (nur) auf die zeitlichen Restriktionen Bezug nimmt, sondern vor allem das unzureichende Angebot bemängelt. Der Wunsch nach mehr Weiterbildungs- und Informationsmöglichkeiten rangiert mit 19 Nennungen bei der Frage nach wichtigen Verbesserungsmöglichkeiten sogar eindeutig an erster Stelle. Dabei geht es den Beratern vornehmlich um ein regelmäßiges und strukturiertes Fortbildungsangebot (Seminarveranstaltungen), aber auch darum, häufiger an Fachmessen und -tagungen teilnehmen zu können, und um einen besseren Informationsaustausch untereinander. Zwar gibt die überwiegende Mehrzahl der Berater an, sich durch technische Fachzeitschriften, Messebesuche und Herstellerinformationen auf dem Laufenden zu halten und mehr als die Hälfte liest auch Rehabilitationszeitschriften und besucht Fachtagungen; insgesamt scheint aber die zeitliche Belastung durch das Tagesgeschäft so stark zu sein, daß viele Berater ihre Nutzungsmöglichkeit dieser Informationsquellen als unzureichend ansehen und deshalb eine systematische Aufbereitung als "zentrale" Dienstleistung für die eigene Arbeit fordern.

Tabelle 10: Probleme und Verbesserungsmöglichkeiten der Arbeit des
Technischen Beratungsdienstes der Bundesanstalt für Arbeit
aus der Sicht der Berater (N = 47)

Probleme und Verbesserungsmöglichkeiten	Zahl der Berater, die den Aspekt benennen
Wesentliche Probleme (k. A. = 3):	
- keine Probleme	2
- allgemeiner Zeitmangel (aufgrund der allgemeinen Aufgabenvielfalt) tw. mit explizitem Verweis auf neue Zusatzaufgaben (insbesondere als Fachkraft für Arbeitssicherheit)	32
- fehlende Weiterbildungs- und Informationsmöglichkeiten (Mangel an entsprechenden Angeboten, wegen fehlender Zeit oder aus sonstigen Gründen)	13
- Belastung mit Verwaltungs- und Organisationsaufgaben (Ablage, Terminierungs-, und Schreibarbeiten, Abrechnungsarbeiten, etc.)	8
- Status des Technischen Beratungsdienstes (u. a. Abstimmungsprobleme mit der Dienstaufsicht bei Dienstreisen)	4
- Flächenmäßig zu großer Bezirk/Fahrzeitenprobleme	3
- zu späte Einschaltung/unvollständige Information	2
- Sonstiges (fehlende Vertretung bei Außendiensten, unzureichende Ausstattung mit Meßgeräten, etc.)	5
Wichtige Verbesserungsmöglichkeiten (k. A. = 11)	
- mehr Weiterbildungs- und Informationsmöglichkeiten (durch ein regelmäßiges Fortbildungsbudget (12), mehr Messe- und Tägungsbesuche (7), verbesserten Informationsaustausch unter den Technischen Beratern (6), zentrale Bereitstellung von Informationsmaterial (2))	19
- Unterstützung bei Verwaltungs- und Organisationsarbeiten (insbesondere durch Zuordnen einer Hilfskraft)	14
- Entlastung durch zusätzliche Technische Berater	7
- Verbesserung des Fachdienststatus (u. a. Dienstpostenbewertung, eigene Leitungsorganisation)	5
- frühere/häufigere Einschaltung (bezugnehmend auf den Bereich Behindertenförderung (3), aber auch auf den Bereich FuU allgemein (2))	5
- Begrenzung des Aufgabenspektrums	4
- kleinere Stützpunktbereiche	2
- Sonstiges (bessere Ausstattung mit Meßgeräten, Entscheidungskompetenz)	4

Quelle: Eigene Erhebung

Mit neun Nennungen an dritter Stelle der Problemauflistung folgt die Belastung durch Verwaltungs- und Organisationsaufgaben. Auch dieses Problem wird von mehr Beratern als änderungsbedürftig angesehen, denn die Zahl derjenigen, die hierzu mehr oder minder konkrete Änderungsvorschläge notieren, liegt deutlich höher. Eine Entlastung von derartigen Nebentätigkeiten erhoffen sich einige Berater von einer Vereinfachung der entsprechenden Verfahrensabläufe, neun Berater halten die Unterstützung durch eine Hilfskraft für erforderlich, die z.B. nicht nur Schreibarbeiten und die Terminorganisation übernehmen könnte, sondern auch als "Stallwache" während der Außendienstaktivitäten des Beraters eine Kontaktaufnahme durch Beratungsinteressenten ermöglichen würde. Die administrative Unterstützung der Technischen Berater durch das jeweilige Stützpunktarbeitsamt scheint jedenfalls, zumindest in einigen Bezirken, nicht zufriedenstellend geregelt zu sein. Von fünf Beratern wird schließlich auch der Status des Technischen Beratungsdienstes als Problembereich bzw. als änderungsbedürftig angesprochen. Dabei geht es zum Teil um Abstimmungsprobleme mit dem die Dienstaufsicht führenden Direktor des jeweiligen Stützpunktsarbeitsamtes (z.B. in Weiterbildungsfragen und bei Dienstreisen), aber auch um die unklaren Weisungsbefugnisse bei der Aufgabenzuteilung. Die Forderungen richten sich hier entweder auf eine Vereinfachung bzw. klarere Regelung der Verwaltungsvorgänge oder auf eine zu den anderen Fachdiensten der Bundesanstalt analoge Organisations- und Leistungsstruktur, die dem Technischen Beratungsdienst ein höheres Maß an eigenständiger Organisationsverantwortung geben würde.

Die Beratenden Ingenieure der Hauptfürsorgestelle beklagen ebenfalls an erster Stelle den allgemeinen Zeitdruck. Auch von ihnen wird mehrheitlich bemängelt, daß sie sich deshalb nicht ausreichend um ihre eigene Weiterbildung kümmern könnten und erhebliche Probleme hätten, sich hinsichtlich der technischen Entwicklung auf dem Laufenden zu halten: Abgesehen davon, daß man aufgrund der drängenden Aufgaben des Tagesgeschäftes kaum zu präventiven Maßnahmen kommen würde, müsse man bei seiner Tätigkeit den Optimierungsanspruch zurückstellen und sich mit lediglich geeigneten Problemlösungen begnügen. Zu einer Nachbetreuung abgeschlossener Beratungsfälle käme man nur in Ausnahmefällen.

3.2.3 Zusammenfassung

Festzustellen ist, daß die Technischen Beratungsdienste - insbesondere der der Bundesanstalt - nicht allein der Beratung betrieblicher Entscheidungsträger, sondern in nicht unerheblichem Maße den Prüf- und Kontrollinteressen der Verwaltung dienen. Damit handelt es sich bei den Technischen Beratungsdiensten nur zum Teil um ein dienstleistungsbezogenes Realtransferangebot. Während die Beratenden Ingenieure der Hauptfürsorgestellen nahezu ausschließlich im Rahmen der beruflichen Förderung Schwerbehinderter tätig sind, werden die Technischen Berater der Bundesanstalt in erheblichem Umfang auch für rehabilitationsfremde Aufgaben herangezogen, so daß dem interessierenden Politikbereich nur ein mehr oder minder großer Ausschnitt ihrer Tätigkeit gewidmet ist.

Die absoluten Zahlen der Betriebskontakte und der Beteiligungen an individuellen Förderungsfällen im Rahmen der beruflichen Rehabilitation i.w.S. lassen sich ohne treffsichere Bedarfeskennzahlen zwar nicht abschließend bewerten, zu vermuten ist aber, daß die gegebene quantitative Beratungskapazität dem tatsächlichen Bedarf nicht entspricht. Festzuhalten ist jedenfalls, daß nach Auskunft sowohl der Technischen Berater als auch der Beratenden Ingenieure die Zeitknappheit zu einer Konzentration auf das aktuelle Tagesgeschäft der akuten Einzelfallförderung zwingt, dabei die Qualität der Beratung begrenzt und für präventive Maßnahmen und übergreifende Aufgaben wenig Raum läßt. So sind die Berater (auch) aus zeitlichen Gründen kaum in der Lage zu umfassenderen Arbeitsplatzanalysen und anschließenden Nachbetreuungen - allein deshalb sind sie in vielen Fällen von der Kooperationsbereitschaft und dem Sachverstand ihrer betrieblichen Ansprechpartner abhängig. Verstärkt wird diese Abhängigkeit durch die begrenzten Möglichkeiten zur eigenen Weiterbildung, so daß die Berater bei der Entwicklung ihrer Beratungskompetenz weitgehend auf die Erfahrungen aus ihrer laufenden Beratungstätigkeit verwiesen sind. Diese Lernchance ist zwar nicht gering zu schätzen, können doch die Berater auf dieser Basis gleichsam als Multiplikatoren wirken, die bewährte betriebliche Lösungen auf andere Arbeitsstätten übertragen. Die Effektivität dieser Beratungsstrategie hängt aber wiederum stark von Ausmaß und Qualität der betrieblichen

Problemlösungsbemühungen ab. Nicht zuletzt aufgrund der Zeitknappheit ist bei den Beratern schließlich auch festzustellen, daß sie sich nur mit Mühe bezüglich der neueren rehabilitationstechnischen Möglichkeiten auf dem Laufenden halten können. Insgesamt wird somit auch das qualitative Beratungspotential durch die gegebenen Kapazitätsengpässe begrenzt.

Als angebotsseitige Beschränkungen sowohl des quantitativen wie des qualitativen Beratungs- und damit Wirkungspotentials sind aber auch einige Organisationsspezifika zu nennen: So werden sowohl die Technischen Berater als auch die Beratenden Ingenieure vornehmlich nach Einschaltung durch andere Mitarbeiter der Arbeitsverwaltung bzw. der Hauptfürsorgestellen/Fürsorgestellen tätig, und zwar meistens erst dann, wenn diese Verwaltungsfachkräfte eine Notwendigkeit und/oder Möglichkeit für wirksame technische Anpassungsmaßnahmen sehen. Je nach Sachverständ des betreffenden Mitarbeiters liegt hierin ein "Einschaltungsfilter", der verhindern kann, daß die Berater im Bedarfsfall auch tatsächlich hinzugezogen werden.

Mit derart verpaßten Chancen ist insbesondere bei institutionenübergreifender Kooperationsnotwendigkeit zu rechnen, d.h. konkret, daß Mitarbeiter der Hauptfürsorgestelle in Zweifelsfällen größere Bedenken haben, einen hausfremden Berater hinzuzuziehen. Dort wo die Hauptfürsorgestelle einen eigenen Technischen Beratungsdienst unterhält, wird von ihrer Seite der Technische Beratungsdienst der Bundesanstalt deutlich seltener eingeschaltet. Hier zeichnet sich vielmehr eine Arbeitsteilung ab, wonach die Hilfe für beschäftigte Schwerbehinderte vornehmlich von den Beratenden Ingenieuren übernommen wird - die hierin auch ihren dominierenden Arbeitsschwerpunkt haben -, während die Technischen Berater (noch) stärker für die Förderung arbeitsloser (Schwer-)Behinderter, aber auch für die institutionelle Förderung und für rehabilitationsfremde Aufgaben herangezogen werden. Der Aufbau eines eigenen Technischen Beratungsdienstes bei den Hauptfürsorgestellen führt also zu keiner entsprechenden Kapazitätsausweitung des Beratungsangebots im Bereich der individuellen Rehabilitationsförderung.

Für die Technischen Berater der Bundesanstalt kommt hinzu, daß sie verteilt über die Stützpunktarbeitsämter - einen "Fremdkörper" im lokalen Organisationsgefüge darstellen und ihnen gleichzeitig ein eigener infrastruktureller Überbau weitgehend fehlt. Dies scheint auf der einen Seite zu effektivitätsmindernden Engpässen in der administrativen Unterstützung (Schreib-, Telefon-, Fahrdienste etc.) zu führen; auf der anderen Seite mangelt es an einer systematischen und fortlaufenden Aufarbeitung und Bereitstellung von Fachinformationen (aktuelle Verzeichnisse von technischen Arbeitshilfen, Herstellerlisten etc.), was (auch) angesichts der Breite des relevanten Informationsfeldes dezentral nicht (in ausreichendem Maße) zu leisten ist.

Wie aus anderen Untersuchungen bekannt ist, herrscht bei vielen Arbeitgebern, insbesondere in kleineren Betrieben, noch eine weit verbreitete Unkenntnis über das Dienstleistungsangebot der Technischen Beratungsdienste. Dies mag - wenigstens zum Teil - erklären, warum auf der einen Seite ein entsprechendes Unterstützungsangebot von vielen Arbeitgebern als wünschenswert angesehen wird⁴⁹ und die meisten Arbeitgeber, die schon mal mit einem Technischen Beratungsdienst zusammengearbeitet haben, mit dessen Beratung zufrieden sind⁵⁰, daß gleichzeitig aber auf der anderen Seite nur die wenigsten Arbeitgeber bislang tatsächlich von diesem Angebot Gebrauch gemacht haben bzw. höchst selten den Technischen Beratungsdienst von sich aus anfordern. Allgemeine Informationen über die Beratungsmöglichkeit scheinen hier kaum eine nachhaltige Wirkung zu hinterlassen; wichtiger ist der persönliche Kontakt: Wie die befragten Berater betonten, hängt sowohl die betriebliche Neigung, sie bei Problemfällen (frühzeitig) hinzuzuziehen, als auch die betriebliche Kooperationsbereitschaft, was den Umfang möglicher Anpassungsmaßnahmen angeht, stark davon ab, inwieweit man miteinander vertraut ist. Vor diesem Hintergrund erscheint auch die bisherige Beteiligung der Technischen Berater an Schulungsveranstaltungen für betriebliche Entscheidungsträger als unzureichend. Die Beteiligung an derartigen Veranstal-

⁴⁹ vgl. P. Runde, C. Brandt, Interorganisatorische Kontakte im System beruflicher Rehabilitation, Institut für Soziologie der Universität Hamburg, 1983, S. 74 ff.

⁵⁰ vgl. F. Brandt, a.a.O., S. 302.

tungen der Hauptfürsorgestellen kann eigene Betriebskontakte allerdings auch nur bedingt ersetzen, zumal hiermit überwiegend nur Betriebsräte und Schwerbehindertenvertrauensmänner erreicht werden,⁵¹ die nach der Erfahrung der Berater für ihre Arbeit aber letztlich ausschlaggebenden betrieblichen Entscheidungsträger in der Geschäftsführung oder in den betroffenen Organisationsabteilungen dagegen kaum.

Ohne an dieser Stelle auf mögliche Konsequenzen aus den aufgezeigten angebotsseitigen Wirkungsrestriktionen Technischer Beratung einzugehen (s. dazu Kapitel 4.1), ist hier zunächst abschließend festzuhalten, daß das untersuchte Instrument nur in Teilbereichen dem interessierenden Instrumententypus entspricht und daß bei der Analyse seiner Wirkungsweise und bei der Abschätzung seines Wirkungspotentials gravierende angebotsseitige Restriktionen mitzubeachten sind.

3.3 Betriebliche Integration Schwerbehinderter durch Technische Beratung – Fallstudien zur steuerungspolitischen Praxis

Nachdem die schriftliche Befragung einen Überblick über Kapazität und implementationsbedingte Restriktionen Technischer Beratung als Realtransferangebot zur Förderung der betrieblichen Integration Behindeter geschaffen hat, soll anhand der nachfolgend dargestellten Fallstudienergebnisse die konkrete Praxis der Integrationsförderung durch Technische Beratung näher ausgeleuchtet werden. Zielsetzung ist es festzustellen, an welchen Stellen des betrieblichen Entscheidungsverfahrens die Beratung ansetzt, wie dies geschieht und welches Ergebnis dabei erzielt wird. Im Mittelpunkt steht dabei nicht das Interesse an einer exakten Quantifizierung des Wirkungsbeitrages Technischer Beratung, sondern an einer empirisch gestützten Vertiefung der Funktionsanalyse eines derartigen Unterstützungsangebots. Es geht hier also, dies soll an dieser Stelle nochmals hervorgehoben werden, vorrangig um eine qua-

⁵¹ So waren 1984 85 % der Teilnehmer an den Schulungsveranstaltungen der Hauptfürsorgestellen SB-Vertrauensmänner oder Betriebs-/Personalaräte, siehe **Arbeitsgemeinschaft der deutschen Hauptfürsorgestellen**, a.a.O., S. 95.

litative Einordnung des Wirkungsbeitrages unter Berücksichtigung unterschiedlicher Steuerungssituationen und des Zusammenspiels verschiedener Steuerungsinstrumente.

Die Fallstudien stellen den Hauptteil der empirischen Untersuchung dar. Bei ihrer Durchführung diente das allgemeine Modell der unterschiedlichen Steuerungskonstellationen und seine Übertragung auf das ausgewählte empirische Problemfeld als "heuristischer Bezugsrahmen"⁵², der die Hintergrundfolie für die Datensammlung abgab. Diese erfolgte in erster Linie durch "problemzentrierte Interviews" in den Betrieben, die entlang eines Leitfadens mit möglichst wenigen strukturierenden Vorgaben und möglichst viel Raum für narrative Abschnitte als Gespräch geführt wurden⁵³. Mit Hilfe eines kurzen Erhebungsbogens wurden die Gespräche von exakten Datenfragen entlastet.⁵⁴ Die Interviews wurden in den meisten Fällen - soweit ohne insistierende Bitte das Einverständnis der Befragten vorlag - auf Tonband aufgezeichnet, später erneut abgehört und in ausführlicher Form schriftlich zusammengefaßt, um so spontane Interpretationen während des Interviews nochmals überprüfen zu können, in der Gesprächserinnerung verloren gegangene Informationen zu neuerlicher Beachtung zu verhelfen und schließlich um wichtige Textpassagen im wörtlichen Zitat wiedergeben zu können.⁵⁵

52 zu Begriff und Funktion des "heuristischen Bezugsrahmens" ausführlich **H. Kubicek**, a.a.O., S. 15ff.

53 s. **A. Witzel**, a.a.O., S. 89 ff. "Entlang" heißt dabei nicht "in sturer Abfolge", sondern immer wieder auf die zentralen Fragen und den Bezugsrahmen zurückkommend.

54 Die Leitfäden für eine Fallgruppe als Muster und der Erhebungsbogen finden sich im Anhang.

55 vgl. **Chr. Hopf**, Norm und Interpretation. Einige methodische und theoretische Probleme der Erhebung und Analyse subjektiver Interpretationen in qualitativen Untersuchungen, in: Zeitschrift für Soziologie 11. Jg. 3/1982, S. 310, 316ff. Auf die häufig geforderte vollständige Transkription der Tonbandprotokolle zu Auswertungszwecken wird verzichtet, da dies der gleichfalls geforderten Zusammenführung von Befragung und Interpretation (**A. Witzel**, a.a.O., S. 68.; **H. Kubicek**, a.a.O., S. 27) nicht entspricht und im Rahmen "problemzentrierter Interviews" zu funktionslosen Textanhäufungen führt. Vergleiche dazu auch **Witzels** Kritik an der Ex-post-Interpretation von Antworten, a.a.O., S. 76 f.

Die Fallstudien waren betriebszentriert angelegt, wobei allerdings jeweils ein konkreter Förderungsvorgang im Mittelpunkt stand und Fragen zur allgemeinen betrieblichen Praxis des Umgangs mit Schwerbehinderten sowie zur Zusammenarbeit mit den öffentlichen Förderungseinrichtungen mehr zur Erkundung des "Hintergrundes" dienten. Befragt wurden jeweils ein verantwortlicher Mitarbeiter/der Leiter der Personalabteilung bzw. in Kleinbetrieben der Inhaber oder Geschäftsführer, soweit vorhanden ein Vertreter des Betriebsrates und der Schwerbehinderten-Vertrauensmann und - soweit möglich - der/die jeweils betroffene Schwerbehinderte.⁵⁶ Während die Gespräche mit den Vertretern der Geschäftsführung ca. 1 1/2 bis 2 Stunden und teilweise auch länger dauerten, fielen die Interviews mit den Belegschaftsvertretern, die gemeinsam befragt wurden, i.d.R. etwas kürzer aus. Die Befragung der Schwerbehinderten nahm durchschnittlich ca. 30 Minuten in Anspruch. In den meisten Betrieben war eine kurze Betriebsbesichtigung möglich, bei der auch die jeweils infragestehenden Arbeitsplätze der Behinderten aufgesucht worden sind. Ausführliche Gespräche mit den zuständigen Technischen Beratern und (anderen) Mitarbeitern in den Hauptfürsorgestellen ergänzten die Interviews in den Betrieben. Die Gespräche fanden zwischen Mitte Juli und Ende Oktober 1985 statt.

Um eventuelle Unterschiede in der Förderungs- und Beratungspraxis berücksichtigen zu können, sind die Fallstudien auf drei Regionen aufgeteilt worden und zwar auf Berlin (West), Mittel-Hessen und Ost-Westfalen.⁵⁷ Damit sind sowohl eine großstädtische Region als auch Flächenregionen berücksichtigt. Gleichzeitig bestehen zwischen diesen Regionen auch Unterschiede in der Struktur der Förderungsinstitutionen: Während

⁵⁶ In fast allen Fällen, in denen die Behinderten noch dem Betrieb angehörten, konnte ein Gespräch mit ihnen geführt werden; bei den Ausgeschiedenen war dies nicht möglich, teilweise weil die Betroffenen zwischenzeitlich verstorben waren.

⁵⁷ Aus reiseökonomischen Gründen aber auch im Interesse der Bundesanstalt, möglichst wenige Technische Berater durch Einbeziehung in die Untersuchung zu belasten, sollte ursprünglich in jeder Region eine engere Eingrenzung auf den Zuständigkeitsbereich eines Beraters erfolgen. Da für die ausgewählte Region in Ost-Westfalen nicht genügend Fälle erschlossen werden konnten, sind hier auch zwei Fälle aus dem Ruhrgebiet einbezogen worden.

in Berlin und in Hessen eine zentralisierte Organisation der Hauptfürsorgestellen besteht, sind in Westfalen auch die örtlichen Fürsorgestellen mit Teilaufgaben aus dem SchwbG betraut. Gleichzeitig unterhält die Hauptfürsorgestelle Münster einen eigenen zentralen Technischen Beratungsdienst, die Hauptfürsorgestellen in Hessen und Berlin sind demgegenüber auf die Unterstützung durch die Berater der BA angewiesen. Zwar ergaben sich im Rahmen der Untersuchung einige Hinweise auf Unterschiede in der Förderungspraxis zwischen den Hauptfürsorgestellen (z.B. ein unterschiedlich ausgeprägtes Engagement bei der Förderung der Einrichtung von Arbeitsplätzen für Schwerbehinderte und eine unterschiedliche Bereitschaft zu absolut und relativ höheren Zuschußzahlungen); ebenso traten einige interorganisatorische Kooperationsprobleme zwischen den Hauptfürsorgestellen und der BA zu Tage (z.B. Einschaltungsbarrieren gegenüber den "hausfremden" Beratern der BA). Insgesamt konnte diesen Hinweisen jedoch nicht in der erforderlichen Tiefe und Breite nachgegangen werden, um sie in ihrer Bedeutung einigermaßen sicher abzuschätzen zu können. Sie werden deshalb bei der Darstellung der Ergebnisse auch nur ergänzend aufgegriffen und sind entsprechend zu bewerten. Die Berücksichtigung verschiedener Regionen hat also vornehmlich dazu beigetragen, das Spektrum der untersuchten Förderungsfälle zu erweitern.

Tabelle 11: Verteilung der Untersuchungsfälle nach Förderungsanlaß,
Region und Verfahrensausgang

Region/ Verfahrensausgang	Anlaß der Förderung			
	Kündigungs- schutz	Nachgehende Hilfe	Eingliederung	Insgesamt
Berlin	2	2	5	9
Hessen	2	2	3	7
Westfalen	3	2	2	7
Ausscheiden des Behinderten aus dem Betrieb	4	2	1	7
Weiterbeschäfti- gung des/der Be- hinderten	2	4	8	14
Partiel er Erfolg	1	-	1	2
Insgesamt	7	6	10	23

- 1) Im Kündigungsschutzfall zwar Rücknahme des Kündigungsantrages aber Andauern der latenten Gefährdung (s. Fallbeschreibung Kü2), im Eingliederungsfall Ausscheiden des vermittelten Schwerbehinderten durch Eigenkündigung des SB, dafür aber Ersatzeinstellung eines anderen Schwerbehinderten (s. Fallbeschreibungen AV4).

Der Zugang zu den Betrieben erfolgte durch die Vermittlung von Adressen und Ansprechpartnern durch die Technischen Berater und die Hauptfürsorgestellen. Nach Region und Förderungsanlaß verteilen sich die Fälle wie in Tabelle 11 dargestellt. Insgesamt überwiegen die erfolgreich abgeschlossenen Förderungsfälle, was primär auf geglückte Eingliederungen und die Sicherung der Beschäftigungsverhältnisse im Rahmen der Nach-

gehenden Hilfe zurückgeht; bei den Kündigungsschutzverfahren oder in den Fällen Nachgehender Hilfe im Vorfeld zu einem offiziellen Kündigungsantrag endete dagegen die Mehrzahl der Fälle mit dem Ausscheiden des Schwerbehinderten. Die Verteilung der untersuchten Betriebe nach Branchenzugehörigkeit und Größe zeigt Tabelle 12.

Tabelle 12: Verteilung der Untersuchungsfälle nach Branchenzugehörigkeit und Größenklasse der Betriebe

Branchen-zugehörigkeit	B e t r i e b s g r ö ß e			
	unter 100 Beschäftigte	100 - 499 Beschäftigte	500 und mehr Beschäftigte	Insgesamt
Metallverarbei-tendes Gewerbe	6	1	8	15
Chemie	-	1	1	2
Bergbau	-	-	1	1
Papier- und Kunststoffverarb.	-	2	-	2
Handwerk	1	-	-	1
Öffentliche Dienstleistungen	-	1	1	2
Insgesamt	7 ¹	5 ²	11 ³	23

- 1) Davon gehören drei zu einer größeren Unternehmensgruppe, zwei sind/waren nicht beschäftigungspflichtig nach § 4 SchwBG.
- 2) Davon gehört einer zu einer größeren Unternehmensgruppe.
- 3) Davon gehören vier zu einer größeren Unternehmensgruppe, vier weitere Betriebe haben selbst jeweils weit über 1000 Beschäftigte.

Fast alle untersuchten Förderungsfälle sind 1984/85 abgeschlossen worden, bei einigen lag der Beginn des Verfahrens jedoch sehr lange zurück. Bezogen auf den relevanten Zeitraum befanden sich die meisten Betriebe in einer relativ günstigen ökonomischen Situation, zwischen 1980/85 zeigten acht Betriebe ein kontinuierliches Beschäftigungswachstum; nur in zwei Betrieben bestand eine anhaltende Tendenz zum Personalabbau, während das Beschäftigungsniveau in den übrigen Betrieben relativ stabil war. Im Zeitraum 1984/85 konnten 15 Betriebe eine Beschäftigungsexpansion verzeichnen, fünf hatten hier eine relativ stabile Belegschaft, nur in drei Betrieben war in dieser Zeit Personal abgebaut worden. In der Mehrzahl der Betriebe herrschten also von der Beschäftigungsentwicklung her recht günstige Voraussetzungen für das Steuerungsanliegen.

Von den beschäftigungspflichtigen Betrieben hatten zur Zeit des Förderungsvorgangs nur vier die Quote nicht erfüllt, drei davon gehören zu einem Arbeitgeber, der im Durchschnitt seiner Betriebsstätten die Quote erreicht bzw. übertrifft. Basierend auf den Angaben von 17 Betrieben im Erhebungsbogen lag der durchschnittliche Anteil Schwerbehinderter an den Einstellungen, die zwischen dem 1. Januar 1984 und dem Befragungszeitpunkt erfolgten, bei knapp 2 %; an den Austritten hatten die Schwerbehinderten demgegenüber einen Anteil von durchschnittlich gut 8 %, wobei es sich nur zum geringsten Teil um Kündigungen durch den Arbeitgeber handelte. Eine ausgeprägte Konzentration Schwerbehinderter in bestimmten betrieblichen Statusgruppen ist im Durchschnitt der Betriebe nicht festzustellen. Festzuhalten ist allerdings, daß unter den Auszubildenden kaum Schwerbehinderte anzutreffen sind: von dreizehn Ausbildungsbetrieben hatten nur drei einen Schwerbehinderten in Ausbildung - die beiden öffentlichen Betriebe und in Folge des untersuchten Förderungsfalls ein privater Arbeitgeber. Auch wenn davon auszugehen ist, daß die aufgesuchten Betriebe nicht repräsentativ im statistischen Sinne sind und daß es sich bei der Mehrzahl um Betriebe handelt, die dem Beschäftigungsanliegen Schwerbehinderter vergleichsweise offen gegenüberstehen, so deuten diese Zahlen darauf hin, daß es sich auf der

anderen Seite bei ihnen in der Mehrzahl dennoch nicht um Betriebe handelt, die für dieses Anliegen ein besonders ausgeprägtes Engagement zeigen.

Zur besseren Übersicht und der analytischen Unterscheidung verschiedenartiger Steuerungssituationen folgend⁵⁸ werden die Fälle zu drei Gruppen zusammengefaßt. Für jede Fallgruppe wird dabei eine erste Einschätzung des Wirkungsbeitrages Technischer Beratung vorgenommen. Eine geöffnete Beschreibung der Einzelfälle findet sich im Anhang. In einem zweiten Schritt wird dann auf grundlegende Unterschiede und Gemeinsamkeiten in den Wirkungsbedingungen des Einsatzes Technischer Beratung eingegangen, um dann in einer abschließenden Zusammenfassung Wirkungsbedingungen und Wirkungsbeiträge miteinander zu verknüpfen.

3.3.1 Integration und Beschäftigungssicherung bei unterschiedlichem betrieblichen Ausgangsinteresse

Wirtschaftsunternehmen und Verwaltungen sind primär auf ihre Absatzmärkte bzw. auf die Erfüllung ihrer administrativen Aufgaben orientiert, ihr personal- und beschäftigungspolitisches Interesse ist vorrangig aus den jeweiligen Produktions- und Dienstleistungszielen abgeleitet. Nur in Werkstätten für Behinderte ist die Beschäftigung Behinderter unmittelbarer Bestandteil des Betriebszwecks. Im Normalfall ist das Integrationsanliegen jedoch vom Betriebszweck verschieden oder wird sogar als dafür abträglich angesehen. Abgesehen von der normativen und institutionellen Verhaltenssteuerung durch Gebote und Interessenorganisation erfolgt die öffentliche Intervention zugunsten Schwerbehinderter durch Anreize und Unterstützungsleistungen, die den Betrieben angeboten werden. Wegen des fakultativen Charakters der Inanspruchnahme dieser Angebote, ist ihre Wirksamkeit von der betrieblichen Kooperationsbereitschaft abhängig, d.h. im konkreten Zusammenhang vom betrieblichen Interesse an der (Weiter-)Beschäftigung eines Schwerbehinderten. Der

58 vgl. Kap. 1.2.3; das dort entwickelte Raster mit seinen so klaren Trennungslinien war jedoch zur Gruppierung der empirischen Fallbeispiele angesichts der Unschärfen zunächst auf eine Dimension - die Interessenkonstellation - zu vereinfachen.

Systematisierung der Fallbeispiele wird deshalb von den relevanten Verhaltensdeterminanten - Interesse, Fähigkeit und Autonomie - die erstgenannte zugrundegelegt. Dementsprechend wird danach unterschieden, ob der jeweilige Steuerungssadressat im konkreten Einzelfall das Integrationsanliegen als eigenständiges Ziel neben den (verschiedenen) betrieblichen Eigeninteressen teilt, ob er ihm neutral oder ob er ihm sogar ablehnend gegenübersteht. Die entsprechenden Ausgangssituationen der öffentlichen Intervention werden als affirmativ, kooperativ oder kontrovers bezeichnet.

3.3.1.1 Technische Beratung in affirmativer Ausgangssituation

Die Ausgangslage in dieser Fallgruppe wird dadurch bestimmt, daß der oder die relevanten betrieblichen Entscheidungsträger sich affirmativ dem Beschäftigungsanliegen des betroffenen Behinderten stellen, das heißt gewillt sind, sich jenseits der betrieblichen Eigeninteressen und primär in Reaktion auf die benachteiligte Situation des Behinderten um dessen betriebliche Integration zu bemühen. Öffentliches Steuerungsinnteresse und Verhaltensorientierung des Steuerungssressessaten sind im konkreten Einzelfall also gleichgerichtet.

In diese Kategorie sind fünf der insgesamt 23 Fallbeispiele einzurordnen, wobei es sich in vier Fällen um die Eingliederung eines betriebsfremden Schwerbehinderten handelte und in einem Fall um die Beschäftigungssicherung für eine schwerbehinderte Mitarbeiterin im Rahmen der Nachgehenden Hilfe. Die Eingliederungsfälle erfolgten in zwei öffentlichen Dienstleistungsunternehmen, genauer in einem Rechenzentrum mit rd. 140 Beschäftigten, das für andere öffentliche Einrichtungen Datenverarbeitungsaufgaben übernimmt (AV6)⁵⁹, und in einem Fernmeldeamt der Deutschen Bundespost mit über 2.000 Beschäftigten (AV7), ferner in einem metallverarbeitenden Betrieb, der sich auf hochwertige Klimatechnik spezialisiert hat und rd. 600 Beschäftigte zählt (AV8), und in einem

⁵⁹ Die Kürzel sollen im folgenden der Fall- und Betriebsidentifikation dienen und lassen gleichzeitig den Förderungsanlaß erkennen: AV steht für Arbeitsvermittlung/Eingliederung, NH für Nachgehende Hilfe und KÜ für ein offizielles Kündigungsschutzverfahren.

großen Zechenbetrieb eines Bergbauunternehmens mit mehr als 5.000 Mitarbeitern (AV9). Der Fall Nachgehender Hilfe fand in einer kleinen Automatendreherei statt, in der insgesamt 18 Arbeitnehmer beschäftigt sind, davon aber die meisten in sozialversicherungsfreien Beschäftigungsverhältnissen mit weniger als 15 Wochenstunden (NH2). In allen größeren Betrieben war ein Betriebs- oder Personalrat und ein SB-Vertrauensmann gewählt, in dem Kleinbetrieb fehlte beides. Die Pflichtquote wurde nur vom Bergbauunternehmen - durch die Beschäftigung von anrechenbaren Bergleuten mit Bergmannversorgungsschein - überschritten; in den anderen Betrieben lag der Schwerbehindertenanteil unter 6 %, der Kleinbetrieb unterlag nicht der Beschäftigungspflicht.

In keinem der hier zusammengefaßten Beispiele bestand im Zeitraum des untersuchten Vorgangs eine betriebliche Notwendigkeit zur Einstellung bzw. Weiterbeschäftigung des jeweils betroffenen Schwerbehinderten: In den Eingliederungsfällen hat es sich, was auch von Seiten der Belegschaftsvertretung bestätigt worden ist, um zusätzliche Einstellungen gehandelt, so daß z.T. erst noch nach einer auch betrieblich sinnvollen Beschäftigungsmöglichkeit gesucht werden mußte; im Fall NH2 war die schwerbehinderte Mitarbeiterin eher untausgelastet, weil es an für sie geeigneten Arbeiten fehlte. Auf der anderen Seite befand sich allerdings auch keiner der Betriebe - sei es auf Grund seiner Größe, seiner Wettbewerbsposition oder wegen seiner Auftragslage - in einer wirtschaftlichen Situation, die ihm die (Weiter-)Beschäftigung aus ökonomischen Gründen unmöglich gemacht hätte. Bezogen auf die Beschäftigungsentscheidung unterlagen die betrieblichen Entscheidungsträger also weder betriebswirtschaftlichen Handlungszwängen noch unüberwindbaren Handlungsrestriktionen.

Auch die gesetzlichen Handlungszwänge, wie die Pflichtquotenvorgabe oder der Kündigungsschutz, dürften hier allenfalls eine mittelbare Rolle gespielt haben. Die internen Verfahrensregelungen in den Betrieben AV6 und AV7, die auf eine bevorzugte Berücksichtigung von Schwerbehinderten bei Einstellungsentscheidungen abzielen, müssen allerdings in diesem Kontext gesehen werden. (Hier ist darauf hinzuweisen, daß die genannten Fälle aus den beiden öffentlichen Betrieben des Samples stam-

men und daß es sich hierbei um die einzigen beiden Betriebe der Fall-sammlung handelt, die über entsprechende formelle Regelungen verfügen.) Vielfach erwähnt wurde von den Befragten dagegen die Bedeutung von per-sönlicher Betroffenheit, Engagement und von konkret auf die infrage-stehende Person bezogene persönliche Empfindungen wie Sympathie und Mitleid. Festzuhalten ist aber, daß in keinem der Fälle die Initiative zur Einstellung oder zur Verbesserung der Beschäftigungssituation vom Betrieb ausging. Trotz der aufgeschlossenen oder sogar positiven Ein-stellung gegenüber dem Beschäftigungsanliegen von Behinderten war viel-mehr in allen Fällen ein von außen kommender Anstoß notwendig - sei es durch die Bewerbung des Behinderten, sei es durch einen mehr oder min-der zufälligen Kontakt zum Arbeitsamt, durch die gezielte Ansprache eines Arbeitsvermittlers oder durch die Fürsprache eines anderen Inter-mediärs. Erst nach einem derartigen Impuls begann der affirmative Pro-zeß.

In allen Fällen wurden die Kosten der Arbeitsplatzanpassung in voller Höhe durch das Arbeitsamt oder die Hauptfürsorgestelle übernommen oder doch zumindest zu einem hohen Prozentsatz bezuschußt. Die meisten geförderten Anschaffungen waren behinderungsbedingt als Zusatz- oder Son-derausstattung erforderlich, so daß die Finanzhilfe dort, wo die geför-derten Geräte nicht ohnehin in das Eigentum des Schwerbehinderten gin-gen, als echte Kostenkompensation für betrieblichen Zusatzaufwand ange-sehen werden muß; im Fall NH2, wo der betriebliche Produktivitätsvor-teil der Maßnahme durch den Technischen Berater auf 30 % geschätzt wor-den ist, wurde dieser Vorteil bei der Förderungsbemessung zumindest teilweise berücksichtigt, wobei zu bedenken ist, daß dadurch lediglich behinderungsbedingte Produktivitätsnachteile aufgeholt worden sind. Mitnahme oder gar mißbräuchliche Inanspruchnahme können hier also - insbesondere auch in Anbetracht des fehlenden personalpolitischen Be-darfs - ausgeschlossen werden. Aus den genannten Gründen kann wohl auch in keinem Fall von einer Überfinanzierung durch die Sachkostenbeihilfe bzw. -erstattung gesprochen werden.

Anders verhält es sich - zumindest teilweise - mit den Lohnkostenzu-schüssen und der Kosteneinsparung durch die in einigen Fällen erfolgte

Mehrfachanrechnung: Während man in AV6 und AV8 auch dieser Finanzhilfe entscheidungsbestimmende Bedeutung zusprach, wurde in allen drei Fällen, in denen eine derartige Hilfe gewährt worden ist, deren Bedeutung doch auch wieder relativiert ("Das hat dann (dazu) geführt, daß wir gesagt haben: Na gut, wenn wir keine 100 % zahlen müssen, sondern vielleicht nur 50 %, dann gucken wir mal, ob wir es finanziell irgendwo hinkriegen (gezahlt wurden 80 % Zuschuß - KS)...Ich habe die Gehaltszuschüsse aus unserer Sicht als so großzügig empfunden - ich wäre mir unanständig vorgekommen, wenn ich da noch gesagt hätte, da haben wir noch 2.000 DM zusätzliche Installationskosten, können wir da nicht noch 1.000 DM für kriegen." - Arbeitgebervertreter P⁶⁰; "Wer das AFG oder wer diese Gesetze kennt, der weiß eben, daß es für Arbeitgeber bestimmte Zuschrüsse gibt, und die nutzt der Arbeitgeber - oder in diesem Fall unsere Firma - eben auch aus...die Förderungszusagen insgesamt haben bei der Geschäftsführung das ganze sicher vielleicht noch ein bißchen - vielleicht beschleunigt oder man war vielleicht eher gewillt, dem zuzustimmen". - Arbeitgebervertreter Q;" Der Lohnkostenzuschuß war vielleicht eine gute Ergänzung, eine Voraussetzung für uns war das also nicht...Ich meine, es gibt da immer Anweisungen: Bei Einstellungen ist zu prüfen und zu beantragen, daß eben die Zuschrüsse geleistet werden" - Arbeitgebervertreter I).

Der Technische Berater ist in allen Fällen nicht auf Anforderung des Betriebes, sondern auf Vorschlag des Arbeitsamtes, der Hauptfürsorgestelle oder - im Falle AV6 - des betroffenen Schwerbehinderten eingeschaltet worden. (Der Behinderte im Beispiel AV6 war der einzige Betroffene in den untersuchten Förderungsfällen, der nicht nur bestens über die öffentlichen Förderungsmöglichkeiten informiert war, sondern diese auch bei seinen eigenen Bemühungen um einen Arbeitsplatz gezielt zu mobilisieren verstand.) Gleichzeitig erfolgte die Einbeziehung in das jeweilige Verfahren erst zu einem relativ späten Zeitpunkt: So war in den Eingliederungsfällen nicht nur die grundsätzliche betriebliche Entscheidung, sich um eine Beschäftigungsmöglichkeit zu bemühen, be-

⁶⁰ Im Interesse der Wahrung der Anonymität wird für die Zitate außerhalb der Einzelfallbeschreibung eine weitere Kodierung vorgenommen.

reits gefallen, sondern es bestanden zumeist bereits auch Klarheit über den künftigen betrieblichen Einsatzort und ein mehr oder minder entwickeltes Bild von den erforderlichen Anpassungsmaßnahmen.

Bei der Bewertung dieses Sachverhalts ist zu berücksichtigen, daß man in den betreffenden Betrieben auf entsprechende Vorerfahrungen zurückgreifen konnte und/oder über eine eingespielte institutionelle Infrastruktur und personelle Kapazitäten verfügt, die derartige Klärungsprozesse übernehmen können. Zu vermerken ist, daß diese vorgeschalteten internen Verfahren primär die (z.T. falsch bewerteten) körperlichen Leistungsbeeinträchtigungen der betroffenen Schwerbehinderten zum Ausgangspunkt nahmen, um dann unter Berücksichtigung betrieblicher Zweckmäßigkeitsoberlegungen (Personalbedarf) und Kooperationserfordernisse (Kompetenzstruktur) nach geeigneten Lösungen zu suchen. Je nach betrieblicher Konstellation war dabei der Suchhorizont mehr oder minder beschränkt, so daß der Eingliederungsprozeß z.T. latent gefährdet war (AV8) und/oder zu Lösungen führte, die sich als zwar praktikabel aber vergleichsweise unzweckmäßig erwiesen haben (AV6) und dem Leistungspotential, insbesondere der Qualifikation des Behinderten, nur unzureichend Rechnung trugen (AV6, AV7). Dies soll die betrieblichen Bemühungen und das gezeigte Engagement nicht schmälern; auch kann nicht behauptet werden, daß im konkreten Einzelfall diese Gefährdungen und Probleme bei frühzeitigerer Beteiligung eines Technischen Beraters nicht aufgetreten wären. Festzuhalten ist aber, daß die unter diesen Bedingungen getroffenen Weichenstellungen nachträglich durch die Technischen Berater nicht mehr problematisiert werden konnten, oder um es offener zu formulieren: nicht mehr in Frage gestellt worden sind.

Bei der Konzipierung und Umsetzung der erforderlichen Anpassungsmaßnahmen hat der Technische Berater dann aber z.T. doch noch wichtige Impulse gegeben oder zumindest Ergänzungsvorschläge einbringen können, die den qualitativen Standard der Arbeitsplatzanpassung verbesserten. Häufig ist der Anpassungsvorgang auch arbeitsteilig organisiert worden: Der Technische Berater kümmerte sich um die behinderungsspezifischen Anpassungserfordernisse, die nicht eng mit dem betrieblichen Produktionsprozeß verknüpft sind (Büro-Sondermöbel etc. und außerbetriebliche

Mobilitätshilfen), während von betrieblicher Seite die Maßnahmen entwickelt und umgesetzt worden sind, die stärker in die betrieblichen Strukturen und Abläufe eingreifen, so daß sich der Technische Berater hierbei - abgesehen von den entsprechenden Vorgesprächen - auf die Beurteilung der Zweckmäßigkeit und die leistungsrechtliche Rechnungs- und Lieferungsüberprüfung beschränken konnte.

Insgesamt zeigte sich in den Beispielen dieser Gruppe, daß die öffentliche Förderung - sowohl in Form der Finanzhilfen als auch in Form der Beratungsleistung - das private Engagement nicht verdrängt hat, sondern das betriebliche Handlungspotential erweitert hat und damit das Handlungsinteresse abstützen konnte. Das Interesse selbst ist aber eher durch persuasive und motivierende Impulse ausgelöst worden, die unabhängig vom Finanzhilfe- und Beratungsangebot erfolgten. Die funktionierende "Arbeitsteilung" zwischen Förderungsinstitution und den betrieblichen Adressaten war dabei nur möglich durch die affirmative Einstellung zum Steuerungsanliegen bzw. zur betroffenen Person und die gegebene Problemlösungskompetenz auf der betrieblichen Seite.

3.3.1.2 Technische Beratung in kooperativer Ausgangssituation

In diese Gruppe gehört mit 13 Beispielen die größte Zahl der untersuchten Fälle. Im Unterschied zur ersten Fallgruppe, in der betriebliches und steuerungspolitisches Interesse einander entsprechen, ist die Steuerungssituation in dieser Fallgruppe dadurch gekennzeichnet, daß auf Seiten des Betriebes kein Interesse an der betrieblichen Integration des/der betroffenen Schwerbehinderten besteht. Die Interessenkonstellation ist eher als neutral zu bezeichnen: Die Integration der betroffenen Personen findet kein Interesse neben, schon gar nicht entgegen der betrieblichen Zweckorientierung, sondern allenfalls, wenn diese Zwecke dadurch nicht negativ tangiert werden, oder eher noch, wenn sich daraus für die Betriebszwecke ein positiver Beitrag erwarten läßt.

Auch wenn sich also die Steuerungssituation in den Fällen dieser Gruppe noch als kooperativ bezeichnen läßt, so fehlt ihr doch im Gegensatz zur ersten Fallgruppe die affirmative Basis. An deren Stelle treten hier

entweder betriebliche Verhaltensrestriktionen, an denen die öffentliche Intervention mit finanziellen Verhaltensanreizen anknüpfen kann oder solche, die bereits Resultat öffentlicher Regulierung sind. Je nach der Gewichtung dieser Faktoren, werden die Beispiele dieser Fallgruppe in zwei Untergruppen unterschieden. Bezeichnenderweise verläuft entlang dieser Unterscheidung auch die relativ deutliche Demarkationslinie zwischen Steuerungsfällen, bei denen es um die Integration betriebsfremder Schwerbehinderter, und solchen, bei denen es um die Integrationssicherung von schwerbehinderten Betriebsangehörigen geht.

3.3.1.2.1 Kooperation durch Anreiz

In diese Untergruppe sind acht Steuerungsbeispiele einzuordnen, darunter sechs Eingliederungsfälle und zwei Fälle Nachgehender Hilfe. Die Eingliederungen erfolgten in einem großbetrieblichen Unternehmen, das mit rd. 600 Beschäftigten am Standort Aufzüge und andere Personentransportsysteme herstellt (AV2), in einem mittelständischen Maschinenbaubetrieb mit rd. 130 Beschäftigten (AV10) und in vier Kleinbetrieben mit jeweils unter 50 Beschäftigten. Dabei handelt es sich um einen Zweigbetrieb einer größeren Unternehmensgruppe, der hauptsächlich Druck- und Zugfedern für die Industrie herstellt (AV1), um einen Elektroinstallationsbetrieb, der vornehmlich im Rahmen von Aus- und Umbaumaßnahmen in öffentlichen Gebäuden tätig ist (AV3), um einen metallverarbeitenden Betrieb, der überwiegend als Zulieferbetrieb produziert (AV4) und um einen kleinen Tochterbetrieb einer mittelgroßen Unternehmensgruppe, der Leiterplatten fertigt (AV5). Die Fälle Nachgehender Hilfe entstammen einem selbständigen metallverarbeitenden Kleinbetrieb mit weniger als 50 Beschäftigten (NH1) und einem mittelständischen Pharmaunternehmen mit knapp 300 Beschäftigten (NH4). Während in den größeren Betrieben jeweils sowohl ein Betriebsrat als auch ein SB-Vertrauensmann vorhanden sind, ist bei den Kleinbetrieben nur in AV1 ein Betriebsrat gewählt, einen SB-Vertrauensmann gibt es auch hier - trotz der relativ hohen Zahl beschäftigter Schwerbehinderter - nicht. Bis auf den Fall NH1 wird in allen Betrieben die Pflichtquote (zumindest im maßgebenden Unternehmensverbund) erreicht oder sogar deutlich überschritten (AV1, AV2, NH4,

AV10) bzw. war zur Zeit des untersuchten Vorgangs nicht maßgebend (AV3, AV4).

In allen hier zusammengefaßten Fällen bestand zur Zeit des untersuchten Vorgangs ein akuter, zumindest aber ein latenter Personal- und/oder Investitionsbedarf. Demgegenüber kann die Einstellung der Steuerungsadressaten zur Integrationszielsetzung in den meisten Fällen am treffendsten wohl als neutral oder mit der Bezeichnung "aufgeschlossene Distanz" beschrieben werden. Selbst in AV1, wo inzwischen fast die gesamte Personalrekrutierung über die Reha/SB-Stelle, zumindest aber mit ihrer Beteiligung abgewickelt wird, sieht der Arbeitgeber in der Einstellung von Behinderten immer noch ein besonderes Risiko ("Na ja, ich bin erst seit fünf Jahren dabei und mach' dieses 'Behindertenprogramm' erst seit vier Jahren - vielleicht rede ich in ein paar Jahren wieder ganz anders."). Massive Vorbehalte gegenüber Schwerbehinderten auf der Ebene der betrieblichen Entscheidungsträger sind aber nur in AV4 und AV10 deutlich geworden.

Festzuhalten ist also, daß es in dieser Untergruppe nicht auf ein affirmatives Interesse an der Integration von Schwerbehinderten zurückzuführen ist, daß die Betriebe auf entsprechende Eingliederungsvorschläge und Unterstützungsangebote eingegangen sind bzw. sogar eigeninitiativ darum nachsuchten, sondern vornehmlich auf betriebliche Personal- und Investitionsinteressen, denen im Rahmen der eigenen Möglichkeiten nicht oder nur schwer Rechnung getragen werden konnte. Ausschlaggebend war hier also eine Verhaltensrestriktion in Form einer begrenzten Fähigkeit, den betrieblichen Eigeninteressen zu folgen. Den aus rechtlichen Verhaltensnormen (Beschäftigungs-/Begünstigungsgebote und Kündigungsschutz) und der institutionalisierten Interessenvertretung resultierenden Verhaltensrestriktionen kam demgegenüber allenfalls eine nachrangige Bedeutung zu, was sich auch darin abzeichnet, daß entsprechende frühere Initiativen der Belegschaftsvertretung (in NH4 und AV2) erst im konkreten Fall in praktisches betriebliches Handeln umgesetzt worden sind.

Dort, wo die Investitionshilfe im Vordergrund stand, hatte der Zuschuß vor allem Prämien- und Anreizcharakter. So bot die anstehende Modernisierung in NH4 nicht nur die Gelegenheit für behinderungsgerechte Baumaßnahmen, vielmehr paßten diese auch gut in das betriebliche Modernisierungskonzept. In den anderen Fällen, wo es um die Einrichtung eines neuen Arbeitsplatzes ging, sind mit dem Zuschuß Arbeitsplätze geschaffen worden, die in der betrieblichen Planung ganz oben standen ("Ja, das paßte rein in die Produktionsgruppe - dadurch hatten wir das nur gemacht...das stand ja in der Zeitung, war ja eine Ausschreibung. Und daraufhin hatten wir uns beworben und haben die Genehmigung bekommen."

- Arbeitgebervertreter O (Hervorhebung - KS); "Ich wäre wahrscheinlich nicht (um die Investition) herumgekommen. Das hat sich natürlich so angeboten und ist mir ganz lieb gewesen." - Arbeitgebervertreter L; "Wissen Sie, man hat als Techniker immer tausend Wünsche und da rangierte die Maschine unter Priorität 1." - Arbeitgebervertreter K; "Es sind ja immer Lücken im Fertigungsbereich...er wurde genau in dem Bereich eingesetzt, wo wir gesehen haben, daß dort Defizite sind, wo wir leistungsmäßig nicht so auf dem Vordermann sind." - Arbeitgebervertreter G).

Dort, wo der Personalbedarf wegen fehlender Alternativen nicht anderweitig gedeckt werden konnte, dienten die Sachkostenbeihilfen dagegen vorrangig der Kompensation behinderungsbedingter Zusatzkosten. Teilweise kann aber wohl auch in diesen Fällen davon ausgegangen werden, daß der Betrieb bereit gewesen wäre, selbst die Kosten zu tragen ("Das kommt darauf an, wieviele Bewerber man hat, mit welcher Qualifikation. Und naturgemäß geht man da zunächst mal den Weg des geringsten Widerstandes. Wenn's aber unter den normalen Bewerbern keine qualifizierten Mitarbeiter gibt - naja, dann nimmt man lieber einen Schwerbehinderten, der das Rüstzeug mitbringt, und setzt hier Mittel ein, damit unser Ziel erreicht wird." - Arbeitgebervertreter N).

Von Mitnahme oder gar mißbräuchlicher Inanspruchnahme kann aber dennoch nicht gesprochen werden: Die arbeitsplatzschaffenden Investitionen wären zwar mit einiger Sicherheit früher oder später auch ohne öffentliche Förderung vorgenommen worden, ob dadurch dann aber auch ein

Schwerbehinderter einen Arbeitsplatz gefunden (oder behalten) hätte, ist fraglich; in den anderen Eingliederungsfällen hätte man ohne die Unterstützungsangebote vielleicht zu lange mit Notlösungen gearbeitet und dadurch die Eingliederung eventuell gefährdet. Wahrscheinlich ist, daß der Betrieb sich ohne das Förderungsangebot (länger) um eine Bewerberalternative bemüht hätte. Was ohne Be zuschussung tatsächlich unternommen worden wäre, stellt sich nicht nur im konkreten Förderungsfall als schwer zu beantwortende Frage - das Wissen um die Existenz der Förderungsmöglichkeit hat zumindest bei denen, die auf entsprechende Erfahrungen zurückgreifen können, dazu geführt, daß diese Förderungsoption bei betrieblichen Planungen fest einkalkuliert wird ("Sie können davon ausgehen, daß ich immer darauf achte und den Fertigungsleiter anspreche: Paß' mal auf, hier soll wieder was umgebaut werden; was können wir denn da machen, wo können wir Zuschüsse und Mittel beantragen. Denn wir wären ja blöd', wenn wir das nicht machen würden." - Arbeitgebervertreter R).

Ob schließlich angesichts des hohen betrieblichen Eigeninteresses an den Investitionsvorhaben in der hohen Be zuschussung eine Überfinanzierung gesehen werden muß, hängt letztlich von der Alternativkostenrechnung ab, die man aufstellt.⁶¹ Zumindest für einen der befragten Arbeitgeber ist die Rechnung ganz klar: Für ihn stellt sich die Förderung deshalb - überspitzt formuliert - als ganz normales Geschäft dar ("Im Prinzip müssen das Arbeitsamt und die Hauptfürsorgestelle ja letztlich versuchen, die Behinderten unterzubringen...wenn der 10 Jahre arbeitslos gewesen wäre, dann kostet er den Staat mehr als 100.000 DM...Deshalb sag' ich, grundsätzlich ist das so: Die wollen mir einen Behinderten verkaufen und ich krieg' dafür eine Maschine - jetzt mal ganz knallhart ausgedrückt...von Nächstenliebe können wir nicht leben." - Arbeitgebervertreter M).

⁶¹ Bei der Bewertung der Zuschußhöhen ist zu beachten, daß diese der Einkommens- bzw. Körperschaftssteuerpflicht unterliegen, wodurch sich Subventionswert und - bei gesamtfiskalischer Betrachtung - Subventionskosten deutlich mindern.

Festzuhalten ist, daß in keinem der hier aufgeführten Fälle, in denen die Einstellung auf den Anreiz der Investitionsbeihilfe zurückzuführen ist, ein Schwerbehinderter eingegliedert werden konnte, dessen Behinderung umfänglichere Anpassungsmaßnahmen erfordert hätte ("Wir sind auch nicht in den Schwerbehindertenbereich reingegangen, wo man jetzt wirklich dieses ganz unbedingt braucht, daß seine Maschine... irgendwie besonders konstruiert ist... Wir haben eigentlich darauf - ich will nicht sagen, geachtet - aber zumindest hat man uns mit Mitarbeitern versorgt, die eine Behinderung hatten, die nie direkt den Arbeitsablauf nochmal kompliziert haben." - Arbeitgebervertreter G). Dort, wo das Arbeitsamt entsprechende Bewerber vorgeschlagen hatte, sind sie vom Betrieb nicht berücksichtigt worden.

Diese Bewertung gilt im Grundsatz auch für die gezahlten Lohnkostenzuschüsse; ihr entscheidungsbestimmender Einfluß ist jedoch stark zu relativieren ("Ein Zubrot, wenn Sie so wollen. Wir hätten den auch so eingestellt, weil wir der Überzeugung waren: Von den Bewerbern, die sich bei uns vorgestellt haben, war er nach unserer Auffassung der geeignetste" - Arbeitgebervertreter N). Ihr marginaler Stellenwert, der im Einzelfall dennoch ausschlaggebend sein kann (vgl. dazu AV6) wurde von einem der befragten Arbeitgebervertreter sehr plastisch mit einer Schilderung der eigenen Praxis beschrieben, die deshalb im folgenden ausführlicher zitiert werden soll:

"Es wird immer nur eingestellt, wenn ohnehin jemand benötigt wird. Nur - der Zeitpunkt und die Schwelle, ab wann jemand zusätzlich eingestellt wird, wo man sagt, wir machen es nicht mehr mit Aushilfen oder mit Überstunden oder sowas, die wird dadurch reduziert... Wenn (ein Bewerber) sehr starke persönliche Nachteile hat, der also vom Arbeitsamt aus Gründen des Alters, aus Gründen der langfristigen Arbeitslosigkeit gefördert wird, dann prüfen wir, warum das vermutlich so gewesen ist. (Wenn wir da Zweifel hätten - KS), dann würden wir auch auf die Förderung pfeifen. Dann ist uns lieber jemand, wo wir wissen, daß da eine andere Firma zumacht und da ist einer, der ist 27 Jahre alt, der hat schon 5 Jahre an so einer Maschine gestanden - auch wenn der 1,50 mehr haben will als der, der vom Arbeitsamt vermittelt wird mit sehr vielen oder mit geringfügigen Nachteilen. Nur... wenn wir dann, sagen wir mal gleiche (!) Voraussetzungen haben, für irgendwelche Tätigkeiten, die leicht anzulernen sind, und dann hat jemand eine gewisse nachteilbedingte Geschichte und wird gefördert, weil er Pech gehabt hat - wir haben Leute gehabt, die waren vielleicht 45 Jahre alt, da hat zweimal die Firma Konkurs gemacht - da stellen wir den ein." - Arbeitgebervertreter R).

Diese Abwertung des Lohnkostenzuschusses basiert jedoch nicht nur auf seiner - verglichen mit den Beihilfen zur Arbeitsplatzeinrichtung - geringen Höhe; der Unterschied liegt vielmehr darin begründet, daß die Sachkostenbeihilfen mit einer sicheren Ertragserwartung für den Betrieb verbunden sind: Die arbeitsplatzanpassenden Maßnahmen führen abschätzbar zum erstrebten Leistungsniveau, die arbeitsplatzschaffenden Maßnahmen rentieren sich auch, wenn die Leistungserwartung hinsichtlich der geförderten Person enttäuscht wird ("Wenn ich einen Arbeitsplatz mit der Maschine gefördert kriege, ich möchte das mal salopp ausdrücken, dann ist der Zuschuß vom Arbeitsamt (zum Lohn) ein schönes Zubrot. Aber nur auf Grund des Lohnkostenzuschusses jemanden einzustellen wäre für mich kein Kriterium...Da gehe ich eine rein wirtschaftliche Rechnung ein: Ich kriege den Investitionszuschuß, der Mann fällt mir aus, aber die Maschine bringt mir dann trotzdem noch die Leistung. Also, wenn ich den Mann nach einem halben Jahr raussetze und schmeiß' ihm noch ein Gehalt hinterher und wir kriegen einen anderen, dann bringt mir die Maschine irgendwo die Kosten wieder rein." - Arbeitgebervertreter M). Erwartungsunsicherheiten lässt man sich jedenfalls ohne Not oder affirmative Motivation kaum oder nur sehr teuer durch finanzielle Zuwendungen "abkaufen".

Die Einbeziehung des Technischen Beraters hatte in dieser Untergruppe überwiegend leistungsrechtlichen Kontrollcharakter: In den Fällen, die mit einer arbeitsplatzschaffenden Investition verbunden waren, hatten die Betriebe an der Auswahl und Beschaffung der entsprechenden Maschinen ein großes Eigeninteresse und sehr konkrete eigene Vorstellungen, so daß sie dabei keiner Unterstützung bedurften. Da auch die Beschäftigung der eingestellten Schwerbehinderten ohne spezifische Anpassungsmaßnahmen möglich war, ist eine technische Beratung auch unter diesem Aspekt nicht erforderlich gewesen. In den anderen Fällen dominierte zwar auch der Kontrollcharakter, zu den hier erfolgten behinderungsspezifischen Anpassungsmaßnahmen hat der Technische Berater jedoch in unterschiedlichem Maße durch Anregungen und Begutachtung von Problemlösungsvorschlägen beitragen können. Auch in diesen Fällen haben die Betriebe auf Grund ihres damit verbundenen Eigeninteresses den Anpassungsprozeß in hohem Maße eigenständig vorangetrieben; allenfalls in

AV2 bedurfte es der Motivation durch den Technischen Berater, um die provisorisch gefundene Lösung möglichst rasch zu optimieren und damit den Eingliederungserfolg abzusichern.

Insgesamt läßt sich also festhalten, daß in dem Maße wie es durch einen geeigneten Anreiz gelingt, das Steuerungsinteresse an die betrieblichen Eigeninteressen des Steuerungssadressaten anzuknüpfen, der Integrations- und Anpassungsprozeß weitgehend dem Betrieb überlassen werden kann und es allenfalls eines stützenden Beratungsangebots bedarf. Daß in dieser Fallgruppe, anders als in der ersten, keine Schwerbehinderten anzutreffen sind, deren Beschäftigung erhebliche Anpassungsmaßnahmen zwingend erforderlich gemacht hat, mag Zufall sein. Wahrscheinlicher ist aber, daß das "Aufsatteln" des Steuerungsinteresses auf die betrieblichen Eigeninteressen nur begrenzt als funktionales Äquivalent für ein affirmatives Interesse des Steuerungssadressaten angesehen werden kann. Angesichts der in diesen Fällen gezahlten Finanzhilfen in z.T. beträchtlicher Höhe erscheint die Möglichkeit einer Ausweitung gegebener betrieblicher Eigeninteressen auf affirmative Zwecke durch eine weitere Anhebung des finanziellen Anreizes unwahrscheinlich oder zumindest steuerungswirtschaftlich fragwürdig. Ob auf der anderen Seite die betriebliche Kompromißbereitschaft und das betriebliche Problemlösungsengagement und -potential in den hier skizzierten Fällen tatsächlich "ausgereizt" war, muß offen bleiben. Zu vermuten ist, daß dazu angesichts der festgefahrenen Wahrnehmungsmuster auf Seiten der Steuerungssadressaten eher mehr Aufklärungs- und Beratungsleistungen erforderlich sind, durch die vornehmlich nicht die Risikopräferenzen, sondern die Risikoperzeption der Steuerungssadressaten zugunsten von Schwerbehinderten verändert werden könnte.

3.3.1.2.2 Kooperation durch Verpflichtung

Dieser Untergruppe lassen sich fünf Fallbeispiele zuordnen: zwei Fälle Nachgehender Hilfe und drei Kündigungsschutzverfahren. Abgesehen von einem großbetrieblichen Zweigwerk eines Elektrokonzerns, das mit mehr als 2.000 Beschäftigten Haushaltsgeräte produziert (NH6), handelt es sich bei den anderen Betrieben um mittlere Produktionsstätten größerer

Unternehmensgruppen, und zwar um einen papierverarbeitenden Betrieb mit gut 400 Beschäftigten (NH5), um ein Kabelwerk mit gut 500 Beschäftigten (Kü5), um einen Automatenhersteller mit gut 400 Mitarbeitern (Kü7) und um einen Leder- und Kunststoffverarbeitenden Betrieb mit knapp 200 Beschäftigten (Kü3). In allen Betrieben gibt es einen Betriebsrat und einen SB-Vertrauensmann; die Pflichtquote wird in allen Betrieben überschritten.

In vier der hier zusammengefaßten Steuerungsfälle war das Beschäftigungsverhältnis des betroffenen Schwerbehinderten akut gefährdet (NH6, Kü3, Kü5, Kü7), in einem Fall war es zumindest latent bedroht (NH5). Zur Sicherung der Weiterbeschäftigung konnte im Gegensatz zur ersten Untergruppe an kein vordringliches, unmittelbares betriebliches Eigeninteresse angeknüpft werden: In NH5 und Kü5 bestand zur Zeit des Verfahrens eher ein Personalüberhang, während sich die anderen Betriebe auf dem Arbeitsmarkt hätten relativ leicht Ersatz beschaffen können. In den Fällen NH6, Kü3 und Kü5 kam hinzu, daß - jedenfalls auf der Arbeitgeberseite - auch Zweifel an der Arbeitswilligkeit des Betroffenen aufgekommen waren. Wenn dennoch eigene betriebliche Anpassungs- und Umsetzungsversuche unternommen worden sind, um die Weiterbeschäftigung zu ermöglichen, so zum einen deshalb, weil in diesen Betrieben grundsätzlich von einer rigorosen Personalpolitik Abstand genommen wird, bei der im auftretenden Problemfall die Lösung stets sofort in der Entlassung gesucht wird (Stichwort: Fürsorgepflicht), wobei zum Teil aber auch gezielte personalpolitische Erwägungen eine Rolle spielen, die sich weniger auf den betroffenen Mitarbeiter als vielmehr auf die übrige Belegschaft beziehen (Stichwort: Betriebsklima). In allen Fällen hatte sich zudem auch die Belegschaftsvertretung, zumindest in der Anfangsphase, gegen eine Entlassung ausgesprochen und war zum Teil auch aktiv an der Problemlösungssuche beteiligt.

Während auch in den Fällen Nachgehender Hilfe auf das Hilfsangebot der Hauptfürsorgestelle erst relativ spät zurückgegriffen worden ist, erfolgte die Einschaltung insbesondere in den Kündigungsschutz-Fällen erst nachdem die betrieblichen Bemühungen von der Geschäftsführung als gescheitert angesehen worden sind - entweder weil man keine Möglichkei-

ten zur Weiterbeschäftigung mehr gesehen hatte, oder weil man sich mit dem betroffenen Mitarbeiter nicht auf einen Lösungsvorschlag hatte einigen können. Der Kündigungsentschluß entsprang also auch hier einer gewissen Hilflosigkeit; dennoch ist in diesen Fällen die Hauptfürsorgestelle allein auf Grund der gesetzlichen Verfahrensvorgabe hinzugezogen worden.

Die Betriebe dieser Untergruppe waren also zwar durchaus an der Weiterbeschäftigung des jeweils betroffenen Behinderten interessiert, zumindest aber offen für Lösungsvorschläge, die eine auch betrieblich sinnvolle Weiterbeschäftigung ermöglichen. Ihre Kooperationsbereitschaft mit der Hauptfürsorgestelle bzw. dem Technischen Berater wurde jedoch – anders als in der ersten Fallgruppe – weder getragen von affirmativen Einstellungen, die an die Schwerbehinderteneigenschaft geknüpft waren, noch bestand – im Unterschied zur anderen Untergruppe – ein dringlicher betrieblicher Personal- und/oder Investitionsbedarf, auf den bezogen das Förderungsangebot einen Anreizwert gehabt hätte. Anders als in der ersten Gruppe kooperativer Steuerungsfälle bestand in den hier beschriebenen Fällen die Verhaltensrestriktion also nicht darin, daß die Steuerungssadressaten in der Verfolgung ihrer betrieblichen Eigeninteressen an die Grenzen ihrer eigenen Möglichkeiten, diese zu verfolgen, gestoßen sind, sondern in starkem Maße darin, daß sie zu einem entsprechenden Verhalten durch interne institutionelle Faktoren (Belegschaftsvertretung) und externe Verfahrensvorgaben (Kündigungsschutzbestimmungen) verpflichtet worden sind.

Die Wirksamkeit dieser institutionellen und normativen Verhaltensrestriktionen ist jedoch nur unter Beachtung der "weichen" Personalpolitik richtig einzuschätzen, die in diesen Betrieben im allgemeinen verfolgt wird. Hier sind allerdings auch wiederum Rückkopplungsschläufen zu beachten: Es ist nicht (nur) die persönliche Aufgeschlossenheit relevanter Entscheidungsträger gegenüber den Beschäftigungsinteressen und -problemen von Belegschaftsangehörigen, und es ist nicht (nur) die ökonomisch stabile und vergleichsweise potente betriebliche Situation, die eine derartige Personalpolitik begründet bzw. begünstigt; es sind auch die genannten Verhaltensrestriktionen, die zu einem entsprechenden

Orientierungswandel beitragen ("Ach, der gute Wille - man macht's ja nicht etwa, weil man - was weiß ich - der barmherzige Samariter ist, sondern das gehört zu unserer Funktion hier in der Personalabteilung; genauso wie der SB-Vertrauensmann sich damit befassen muß, müssen wir das hier auch machen." - Arbeitgebervertreter U).

Verglichen mit diesen Verhaltensrestriktionen waren die Finanzhilfen in den Fällen, in denen es zu einer entsprechenden Förderung kam, nur von nachrangiger Bedeutung: In NH5 hätte man es eventuell zunächst mit der ursprünglich geplanten, vermeintlich billigeren Lösung versucht; in Kü7 konnte die unmittelbare Kündigungsgefahr unabhängig von einer derartigen Hilfe abgewendet werden (die hier nachfolgenden technischen Anpassungsmaßnahmen zur Arbeitserleichterung wären ohne finanzielle Unterstützung aber wahrscheinlich unterblieben). In den anderen Fällen spielte das entsprechende Angebot gar keine Rolle.

Neben der institutionellen und normativen Regulierung hatte in den hier aufgeführten Fällen der Technische Berater eine größere Bedeutung und zwar vor allem in den Kündigungsschutzfällen, da hier ja bereits betriebliche Versuche, dem Steuerungsinteresse zu entsprechen ohne dabei mit dem Betriebszweck in Konflikt zu geraten, gescheitert waren. So kam es denn in diesen Fällen darauf an, die Verfahrensvorgabe (Einbeziehungspflicht der Hauptfürsorgestelle) durch einen konstruktiven Verfahrensbeitrag auszufüllen. Dabei ging es in einigen Fällen darum, die betrieblich erarbeiteten Umsetzungsoptionen auf ihre Zumutbarkeit für den betroffenen Schwerbehinderten zu begutachten, während es in anderen Fällen neben der Kontrolle von Angemessenheit und Verwendung der Förderung darum ging, dem Betrieb durch Anregung und Beratung bei (neuen) Problemlösungen zu helfen. In den Fällen Kü5 und Kü7 ging es vornehmlich darum, eingefahrene betriebliche Routinen aufzubrechen - in diesen beiden Fällen trat neben die Funktionen eines Gutachters, Ratgebers und Kontrolleurs eine vierte Funktion, nämlich die eines Moderators, in den Vordergrund ("Wenn eine normale Kündigung läuft, da hat man diese Möglichkeiten vielleicht nicht...weil Betriebsrat und Personalleitung dann doch ein bißchen mehr konträr sind als...wenn die Hauptfürsorgestelle eingeschaltet ist und von dieser Seite noch einige Punkte vielleicht

einfließen, die wir vielleicht gar nicht mal so bedacht haben." - Betriebsrat B). In drei der fünf Fälle dieser Untergruppe konnte dann auch das gefährdete Beschäftigungsverhältnis des betroffenen Schwerbehinderten gesichert werden. In den beiden Fällen, in denen es nicht gelang (NH6, Kü3), lagen die Gründe des Scheiterns weniger auf Seiten der technischen oder arbeitsorganisatorischen Anpassungsbereitschaft des Betriebes als vielmehr in der Person des Behinderten begründet, d.h. in fehlender Arbeitsbereitschaft oder tatsächlicher Arbeitsunfähigkeit.

Unabhängig vom jeweiligen Ausgang des Verfahrens hat der Technische Berater mit dazu beigetragen, daß die befragten Arbeitgebervertreter sich auch für die Zukunft zu kooperativer Zusammenarbeit bereit erklärt: Zwar machten einige der Befragten deutlich, daß sie den besonderen Kündigungsschutz für Schwerbehinderte als überzogen ansehen und Bewerbungen von Schwerbehinderten wegen dieser Bestimmungen vorsichtiger prüfen würden; auf Grund ihrer Erfahrungen mit der Kündigungsschutzpraxis sehen sie darin aber keine unakzeptable Beeinträchtigung ihrer personalpolitischen Entscheidungsfreiheit und keine unüberwindliche Eingliederungsbarriere ("Wenn ich damals die Auswahl hatte, habe ich dem Nichtbehinderten den Vorzug gegeben...das ist sicherlich auch an die Person des Technischen Beraters X gebunden, daß es sich bei uns entkrampft hat, weil der sich objektiv Mühe gibt und das ganz neutral sieht. Und da kann man das vernünftig durchsprechen und kann auch zu Regelungen kommen...vorher war das anders, da haben die (von der Hauptfürsorgestelle) praktisch nur das gemacht, was sie machen mußten, und dann war der Fall erledigt." - Arbeitgebervertreter A; "Es hätte dann 'Schleifspuren' hinterlassen, das muß ich also ganz klar sagen, wenn also nun die Hauptfürsorgestelle gesagt hätte: Nein, das ist ein Schwerbehinderter, da lassen wir nicht mit uns reden...Für meine Begriffe hat sich die Hauptfürsorgestelle der Sache (aber) durchaus richtig und korrekt angenommen...Solange so eine Zusammenarbeit gegeben ist, wo man sich wirklich auch an der Sache festmacht und das entscheidet, finde ich das in Ordnung." - Arbeitgebervertreter C).

Insgesamt ist - abgesehen von den aufgezeigten "Wirkungsgrenzen" - an den Beispielen der zweiten Fallgruppe deutlich geworden, daß bei "neu-

traler" Interessenkonstellation durch materielle Anreize, die am betrieblichen Eigeninteresse ansetzen, beim Steuerungsadressaten Kooperationsbereitschaft erzeugt werden kann. Dort, wo sich derartige Anknüpfungspunkte nicht bieten, besteht die Möglichkeit, aber wohl auch die Notwendigkeit, durch institutionelle und normative Verhaltensrestriktionen ein funktionales Äquivalent zu schaffen. Die Interventionsmöglichkeit, die damit jeweils eröffnet wird, gilt es dann aber gegebenenfalls durch problemlösende Beiträge auszufüllen - sich selbst überlassen, drohen entsprechende betriebliche Bemühungen leicht zu früh oder in ungenügenden Lösungen zu enden. Hier hat Technische Beratung dazu beigetragen, daß einige Verfahren mit dem angestrebten Erfolg abgeschlossen werden konnten.

3.3.1.3 Technische Beratung in kontroverser Ausgangssituation

Im Unterschied zu den vorgenannten Beispielen muß in den hier zusammengefaßten Fällen die Konstellation zwischen dem Steuerungsinteresse und den betrieblichen Eigeninteressen als kontrovers eingestuft werden. Dies sagt nichts über die grundsätzliche Einstellung der jeweiligen betrieblichen Entscheidungsträger zur Beschäftigung Schwerbehinderter aus, in den meisten Betrieben dieser Gruppe zeigte sich eher eine ähnliche Position wie in denen der zweiten Fallgruppe, d.h. eine aufgeschlossene Distanz, die gegenüber betriebsfremden Schwerbehinderten zu einem Verhalten führt, das zwischen Passivität und skeptischer Zurückhaltung schwankt, und bei betriebsangehörigen Behinderten dem Engagement mehr oder minder enge Grenzen in Form betrieblicher Wirtschaftlichkeitsüberlegungen setzt. Auch in den konkreten Fallbeispielen gab es teilweise vor Beginn des offiziellen Verfahrens eigene betriebliche Versuche, die Beschäftigungsprobleme zu lösen. Spätestens zu dem Zeitpunkt aber, als die Hauptfürsorgestelle einbezogen wurde, war das Interesse des Arbeitgebers auf die Entlassung ausgerichtet.

Zu dieser Fallgruppe zählen fünf Beispiele, vier Kündigungsschutzverfahren und eine Nachgehende Hilfe. Die Kündigungsschutzfälle entstammen einem Chemieunternehmen mit mehreren Zweigwerken, das am Standort rd. 500 Mitarbeiter beschäftigt und Körperpflegemittel herstellt (KÜL),

einem Kleinbetrieb mit weniger als 50 Beschäftigten, der im Rahmen einer Firmengruppe elektrotechnische Bauteile produziert (KÜ2), einem drahtverarbeitenden Zulieferbetrieb für die Automobilindustrie mit mehr als 500 Beschäftigten (KÜ4) und einem Produktionswerk eines großen Maschinenbauunternehmens, das mit rd. 700 Beschäftigten am Standort Antriebsaggregate für das Unternehmen fertigt (KÜ6). Der Fall Nachgehender Hilfe spielte in einem Großunternehmen mit mehr als 3.000 Beschäftigten am Standort und stark feinmechanisch ausgerichteter Produktion (NH3). Alle Betriebe hatten zur Zeit des Steuerungsvorgangs, zumindest am Standort, die Pflichtquote erfüllt. In allen größeren Betrieben gab es sowohl einen Betriebsrat als auch einen SB-Vertrauensmann. Im Unterschied zu den anderen Fallgruppen, in denen beschäftigungsexpansive Betriebe überwiegen, zeigten die hier zusammengefaßten Betriebe im relevanten Zeitraum eher eine stagnierende, wenn nicht sogar rückläufige Beschäftigungsentwicklung, lediglich in KÜl war ein Beschäftigungszuwachs zu verzeichnen:

In allen hier zusammengefaßten Fällen (auch in dem Fall Nachgehender Hilfe) war dem Entschluß des Arbeitgebers zur Kündigung stets eine längere Krankheit des Behinderten vorausgegangen. Anlaß für die Entscheidung war meist ein ärztliches Gutachten, das eine Weiterbeschäftigung am alten Arbeitsplatz (bei unveränderten Bedingungen) ausschloß und für einen anderweitigen Arbeitseinsatz mehr oder minder pauschale Belastungsgrenzen vorgab. Abgesehen von Fall KÜl hegten die Arbeitgeber in allen Fällen Zweifel an der Arbeitsbereitschaft des jeweils betroffenen Mitarbeiters und in keinem der Fälle bestand eine betriebliche Notwendigkeit für ihren Verbleib.

Diese Faktoren dürften mit dazu beigetragen haben, daß die eigenen Versuche, durch eine Arbeitsplatzanpassung oder durch eine Umsetzung die Weiterbeschäftigung zu ermöglichen, eng begrenzt blieben. Es zeichnete sich jedoch ab, daß das gezeigte Engagement meist auch weniger der Suche nach einer Problemlösung galt als vielmehr dem Versuch, in Antizipation der gesetzlichen Verfahrensvorgabe die Entscheidung "wasserdicht" zu machen. ("Eine Kündigung wird hier nur ausgesprochen, wenn man zu 90 % sicher ist, daß das Ding auch läuft..., weil - der Be-

triebsrat berät die Leute so - wir müssen jedesmal mit einer Kündigungsschutzklage rechnen...Wir wissen, wie die Rechtssprechung ist... man hat einigermaßen Erfahrung, so und so läuft das. Und in dem Augenblick, wo klar wird, das läuft nicht, da wird erst gar nichts gemacht." - Arbeitgebervertreter X). Auch das Engagement der Belegschaftsvertretung stand in einigen Betrieben unter diesem Vorzeichen ("Wir müssen auch damit rechnen, daß es zu einer Kündigungsschutz-Klage kommt, und da müssen wir uns ja auch nach außen hin recht fertigen." - Betriebsrat F; "Wir haben wirklich (alles) versucht, um ja keinen Fehler zu machen." - Vertrauensmann W).

Die gesetzliche Verfahrensvorgabe, die eine Beteiligung der Hauptfürsorgestelle bei Entlassungen von Schwerbehinderten zwingend vorschreibt, hat denn auch in diesen Beispielen - anders als in den entsprechenden Fällen der zweiten Gruppe - nicht zu einer aufgeschlossenen Kooperation zwischen Betrieb und Hauptfürsorgestelle geführt, sondern allenfalls zu einer passiv abwartenden Position des Betriebes oder zu fortgesetzten Legitimierungsbemühungen ("Sie können davon ausgehen, daß wenn die Hauptfürsorgestelle eingeschaltet ist, daß wir schon fast ein Urteil haben... und dann müssen die schon wirklich sagen: Also hier, da müßt ihr das machen, jenes machen. - Arbeitgebervertreter X; "Eine Umsetzung war nicht diskutabel...(aber) das hatte man uns jetzt hier nicht so ohne weiteres abkaufen wollen. Daraufhin hatten wir ja dann auch zugestimmt, als die Hauptfürsorgestelle dann sagte: Okay, dann wollen wir den Technischen Berater einschalten...Was haben wir für Klimmzüge veranstalten müssen, bis wir die Kündigung dann durch hatten." - Arbeitgebervertreter F).

In den Fällen, in denen der Betrieb massiven Widerstand leistete, konnte dann auch kein Abweichen vom vorgefaßten Entschluß erreicht werden: Unbeschadet der Frage, ob sich die aufgezeigten Alternativen tatsächlich als tragfähige Möglichkeit für eine sowohl behinderungsgerechte wie auch betrieblich sinnvolle Weiterbeschäftigung erwiesen hätten, ist festzuhalten, daß die Betriebe nicht einmal zu einem entsprechenden Versuch bewegt werden konnten. In derartigen Fällen, insbesondere wenn wie hier, der Arbeitgeber die "Rückendeckung" durch die Belegschafts-

vertretung hat, kommt es denn auch vor - wie in Gesprächen mit Technischen Beratern und (anderen) Mitarbeitern der Hauptfürsorgestelle bestätigt wurde -, daß in Hinblick auf die absehbaren Konflikte im Betrieb oder mit Rücksicht auf die sonst gute Kooperation darauf verzichtet wird, auf einem entsprechenden Versuch zu beharren: Im technischen Gutachten werden dann die Einwände gegenüber den aufgezeigten Optionen einer Weiterbeschäftigung akzentuiert und von einer möglichen Ablehnung des Kündigungsantrages wird Abstand genommen.

In den anderen Fällen, in denen der Widerstand eher passiven Charakter hatte und die Position des Arbeitgebers dadurch geschwächt war, daß sich die Belegschaftsvertretung gegen die Kündigung ausgesprochen hatte, wurden die eingebrachten Vorschläge des Technischen Beraters dagegen akzeptiert. Auch hier allerdings weniger, weil man darin eine erfolgversprechende Problemlösung sah, sondern eher weil das (begrenzte) Vetorecht der Hauptfürsorgestelle als "Drohgebärde" zu größerer Komprobierbarkeit Anlaß gab. Konnte in diesen Fällen zunächst die Rücknahme des Kündigungsantrags und das Einverständnis zu den vorgeschlagenen Anpassungsmaßnahmen erreicht werden, so erwies sich dieser Erfolg als nicht dauerhaft: In dem einen Fall ergriff der Arbeitgeber sofort die Möglichkeit zur Trennung, als der Kündigungsschutz erlosch (KÜ6), im anderen Fall führte man die Anpassungsmaßnahmen nicht durch (KÜ2).

Unberührt davon bleibt allerdings die Frage, ob im konkreten Einzelfall der Steuerungszweck mit Hilfe der vorgeschlagenen Anpassungen oder Umsetzungen hätte wirklich erreicht werden können. Gerade in dieser Fallgruppe kann nicht ausgeschlossen werden, daß der Weiterbeschäftigung des jeweils betroffenen Schwerbehinderten tatsächlich unüberwindbare, in der Person des Behinderten oder in der objektiven Eigenart des Betriebes begründete Barrieren entgegengestanden haben. Die Betrachtung zielt allerdings - und dies muß an dieser Stelle nochmals betont werden - auch nicht auf die Frage, welche objektiven technischen, organisatorischen etc. Beschäftigungsprobleme mit welchen Steuerungsinstrumenten gelöst werden können, sondern auf die Frage, welche Steuerungsinstrumente geeignet sind, Betriebe zu problemlösendem Verhalten zu veranlassen. Festzuhalten ist, daß dies in den hier vorgestellten Bei-

spielen nur begrenzt und dabei wohl auch nur durch die bindende normative Verfahrensvorgabe erreicht werden konnte.

Insgesamt ist in diesen Fallbeispielen deutlich geworden, daß bei kontroverser Ausgangssituation die normativen und institutionellen Verhaltensrestriktionen zwar die Möglichkeit für eine gezielte Intervention öffnen - und dazu auch erforderlich sind -, daß damit allein die Widerrstände gegenüber dem Steuerungsinteresse aber nicht überwunden werden. Der Appell an affirmative Motive läuft hier ins Leere, am Betriebszweck orientierte Anreize (obgleich in den hier untersuchten Fällen nicht angeboten) dürften ohne nachhaltige Resonanz bleiben (vgl. zur Attraktivität derartiger Investitionskostenzuschüsse S. 216f.) und das Angebot von Problemlösungen wird nicht aktiv aufgegriffen. Die Akzeptanz derartiger Problemlösungsvorschläge, die der Technische Berater hier einbringen kann, ist auf der einen Seite von der Drohung einer Kündigungsablehnung abhängig; auf der anderen Seite ist das Aufzeigen geeigneter Anpassungsoptionen zur Legitimation der Drohung erforderlich. Kann durch dieses Zusammenspiel das Einverständnis des Steuerungsadressaten erreicht werden, so muß in einer Art "Nachbetreuung" auf die Umsetzung der Vorschläge geachtet und gegebenenfalls stützend, ergänzend oder korrigierend eingegriffen werden. Anders als in den anderen Fallgruppen, kann die Durchführung der erforderlichen Maßnahmen nicht dem Betrieb überlassen bleiben.

3.3.2 Der funktionale Beitrag Technischer Beratung zur betrieblichen Integration Schwerbehinderter

Basierend auf den Fallstudien, wobei nun auch die sonstigen Erfahrungen der beteiligten Betriebe und die Rahmengespräche mit den Beratern und anderen Mitarbeitern der Arbeitsverwaltung und der Hauptfürsorgestellen einbezogen werden, soll im folgenden die Steuerungsfunktion Technischer Beratung differenzierter dargestellt werden. Daran anschließend wird der Frage nachgegangen, warum es quer durch alle Fallgruppen, d.h. Steuerungskonstellationen, zu einer eher zurückhaltenden Inanspruchnahme dieses öffentlichen Unterstützungsangebotes kommt.

3.3.2.1 Das funktionale Spektrum Technischer Beratung

Deutlich geworden ist, daß die zweigeteilte Untergliederung der Aufgabenstellung der Technischen Beratung im hier interessierenden Politikbereich - in Prüfdienst und Beratungsdienst - der Aufgabenvielfalt nicht hinreichend Rechnung trägt. Um den (potentiellen) Wirkungsbeitrag besser erfassen zu können, ist es erforderlich, feiner zu differenzieren und die jeweiligen Funktionsmerkmale klarer herauszuarbeiten. Innerhalb der Prüffunktion ist deshalb die Aufgabe des **Kontrolleur**s von der des **Gutachters** zu unterscheiden, innerhalb der Beratungsfunktion die Aufgabe des **Ratgebers** von der eines **Moderators**. In der Praxis vermischen sich diese Funktionen, teilweise sind sie einander wechselseitige Voraussetzung. Zum besseren Verständnis ist es jedoch hilfreich, sie zunächst möglichst sauber voneinander zu trennen.

3.3.2.1.1 Der Technische Berater als Kontrolleur

Hierunter soll die Überwachungsaufgabe verstanden werden, die der Technische Berater im Rahmen der leistungsrechtlichen Prüfungserfordernis und Verwendungskontrolle von Zuschußzahlungen übernimmt. Dabei geht es vorrangig darum festzustellen, ob eine beantragte Finanzhilfe zu Investitions- und/oder Lohnkosten sachlich und ihrer Höhe nach gerecht fertigt ist und ob die Mittelverwendung tatsächlich entsprechend der Zweckbindung erfolgt. Der Technische Berater wird in dieser Funktion also nicht eingeschaltet, um behinderungsgerechte Anpassungsmaßnahmen zu entwickeln, sondern um entsprechende betriebliche Vorstellungen auf ihre behinderungsbedingte Notwendigkeit zu überprüfen. Zum einen geht es dabei also um die Frage der grundsätzlichen Förderungsberechtigung, zum anderen um die Einschätzung des gerechtfertigten Förderungsumfangs. Im Hintergrund steht dabei die Absicht, die Finanzhilfe eng an den behinderungsbedingten Zusatzkosten zu orientieren, d.h. auf eine reine Kompensation dieser Kosten zu beschränken. Der Technische Berater soll dementsprechend auch abschätzen, wie hoch der betriebswirtschaftliche Vorteil der beabsichtigten Maßnahmen ist.

In der Praxis ist dies jedoch kaum mit hundertprozentiger Treffsicherheit zu bewerkstelligen, weil sich genauere Kalkulationen kaum oder nur mit sehr großem Aufwand bewerkstelligen ließen ("Ich kann Ihnen bei allen Dingen beweisen, daß ich dabei zusetze. Ich kann aber auch beweisen, daß ich das nicht mache." - Arbeitgebervertreter M). Nur wenn das betriebliche Eigeninteresse groß ist (wie in Fallgruppe 2.1) oder die Kooperationsbereitschaft durch wirksame Verhaltensrestriktionen gesichert ist (wie in Fallgruppe 2.2), kann sich die Förderungsinstitution, hier der Technische Berater, diese Kalkulationsunschärfe nutzbar machen. Anders sieht es aus, wenn für den betroffenen Schwerbehinderten kaum anderweitige Beschäftigungschancen bestehen und der Betrieb sich (wie in Fallgruppe 3) gegen eine Weiterbeschäftigung sperrt und streitet, derartige Maßnahmen (auch nur anteilig) mitfinanzieren zu können ("Was soll die Hauptfürsorgestelle machen? Im Zweifel kann sie sich auch nicht gegen 100 % wehren." - Technischer Berater K.).

Besonders schwierig schließlich dürfte die Beurteilung der Anrechenbarkeit betrieblicher Vorteile dann sein, wenn die mit einer Arbeitserleichterung für den betroffenen Schwerbehinderten erzielten Produktivitätsgewinne vornehmlich behinderungsbedingte Leistungsdefizite ausgleichen. Im allgemeinen dürfte die Förderung deshalb - wie die befragten Technischen Berater und viele Arbeitgebervertreter bestätigten - unabhängig von derarigen Restriktionen und Bewertungsproblemen eher großzügig bemessen sein, zumal man sich auch über diese Kompensationszahlungen in einem Verhandlungsprozeß einigt, in den (abgesehen vielleicht von Situationen wie in der Fallgruppe 1, wo dies nicht unbedingt nötig ist) auch der Anspruch bzw. die Bereitschaft einfließen, ein entsprechendes betriebliches Engagement zu honorieren. Bei kooperativen Betrieben, die über eine gewisse ökonomische Potenz verfügen, kann sich die Großzügigkeit derartiger Finanzhilfen allerdings in Grenzen halten ("Vielen geht's dann im Endeffekt nicht mehr um die Höhe unseres Zuschusses, sondern allein um die Geste. Das wird anerkannt. Nicht bei kleinen Betrieben, da ist es sehr wesentlich, wie hoch der Zuschuß ist." - Mitarbeiter Hauptfürsorgestelle A). Die anschließende Verwendungskontrolle durch den Technischen Berater, die allerdings i.d.R. auf Investitionskostenzuschüsse begrenzt ist und auf Grund der zeitlichen

Restriktion selten im Betrieb, sondern anhand der Rechnungsprüfung erfolgt, dürfte eine mißbräuchliche Verwendung der Finanzhilfe weitgehend ausschließen.

3.3.2.1.2 Der Technische Berater als Gutachter

Auch in dieser Funktion geht es um die Überprüfung von Vorschlägen bzw. Behauptungen, die von seiten der verschiedenen Beteiligten in das Verfahren eingebracht werden. Anders als bei der davon unterschiedenen Kontrollfunktion ist die Prüfaufgabe hier jedoch weniger darauf gerichtet, die Notwendigkeit einer Maßnahme und damit Berechtigung und Umfang einer finanziellen Förderung zu bestimmen, als vielmehr darauf, Ange messenheit und Zumutbarkeit einer (Weiter-)Beschäftigungsmöglichkeit und dazu gegebenenfalls erforderlicher Veränderungen zu beurteilen. Eine unmittelbare Überschneidung zur Kontrollfunktion ergibt sich da, wo es gilt, eine zumutbare Eigenbeteiligung des Betriebes an den behinderungsbedingten Zusatzkosten festzulegen.

In der Praxis scheint eine derartige Eigenbeteiligung, obwohl gesetzlich durchaus vorgesehen (vgl. § 11 Abs. 3 SchwBG), jedoch selten Ver handlungsgegenstand zu sein - jedenfalls wenn es um die Eingliederung betriebsfremder Behinderten geht. In einigen der aufgesuchten Betriebe zeigte sich, daß auf seiten der Steuerungsadressaten teilweise ein Bewußtsein gewachsen ist, wonach auf die öffentliche Finanzierung von An passungsmaßnahmen ein ganz legitimer Anspruch besteht ("Von allen Seiten wird das ja angeboten, das Geld, das die anderen zahlen, weil sie nicht voll ihr Soll erfüllen - und dann kommt das ganz automatisch." - Arbeitgebervertreter E). Bei der Gutachterfunktion des Technischen Beraters geht es daher eher darum, zu prüfen, ob dem Arbeitgeber eine Umsetzung bzw. eine beschäftigungssichernde Arbeitsplatzanpassung (technisch/organisatorisch) möglich oder ob dem Behinderten eine ange botene Arbeitsplatzalternative zumutbar ist.

In strittigen Kündigungsschutzfällen soll das Votum des Technischen Beraters die Verwaltungsentscheidung untermauern. Das Gutachten soll dann zwar auch zur objektiven Sachverhaltsklärung beitragen, oftmals dient

es aber vorrangig dazu, eine Antragsablehnung gegenüber dem Betrieb bzw. eine Antragszustimmung gegenüber dem betroffenen Schwerbehinderten zu legitimieren und damit für eventuelle Widerspruchsverfahren abzusichern. ("Es ist ja so: Unsere Entscheidungen, die sind rechtsmittel-fähig, d.h. es kann und wird in vielen Fällen Widerspruch erhoben und die Sachen gehen dann zum Widerspruchsausschuß. Da sitzen die sogenann-ten sozialerfahrenen Personen, und die interessiert natürlich weniger, was jetzt der Mitarbeiter der Hauptfürsorgestelle festgestellt hat, sondern die fragen immer, war der Technische Berater eingeschaltet? - Also schalten wir ihn ein." - Mitarbeiter Hauptfürsorgestelle D.). Obwohl das Gutachten dann nicht immer nur den technischen, organisato-rischen oder behinderungsspezifischen Faktoren Rechnung trägt, sondern durchaus auch davon geprägt sein kann, ob mit massiven nachträglichen betrieblichen Widerständen bei einer erzwungenen Weiterbeschäftigung gerechnet werden muß, wird es - abgesichert durch die dahinterstehende formale Kompetenz, die durch entsprechende Formulierungen ("aus techni-scher Sicht", "nach dem Stand der Technik") sowohl begrenzt als auch akzentuiert wird - als objektive Beschreibung des Handlungsspielraumes bzw. der Zumutbarkeit gewertet. Wie sich zeigte, werden denn auch Wi-derspruchs- und Klageverfahren, bei denen zuvor bereits ein Technischer Berater beteiligt war, ohne erneute Sachverhaltsklärung vor Ort abge-schlossen.

3.3.2.1.3 Der Technische Berater als Ratgeber

Diese Funktion, die dem Steuerungsinstrument "Technische Beratung" sei-nen Namen gibt, ist eng mit der Gutachterfunktion verbunden. Während aber die Bedeutung der Gutachteraufgabe, ähnlich wie die der Kontroll-funktion, vornehmlich darin zu sehen ist, daß sie der Unterstützung der mit der Steuerung verbundenen Verwaltungsentscheidungen dient - also gleichsam als Beratung der Steuerungsinstanz angesehen werden kann, ist die Ratgeberfunktion als unmittelbarer Beitrag zur Lösung der Probleme im Betrieb zu verstehen. Im Vordergrund steht dabei, Informationen über technische Hilfen einzubringen und auf sonstige Änderungsmöglichkeiten hinzuweisen, die der Aufmerksamkeit des Betriebes bis dahin entgangen waren - entweder weil für derartige Informationen bislang keine Notwen-

digkeit gesehen worden ist oder weil sie durch eingefahrene Sichtweisen und Verhaltensroutinen verdeckt worden sind ("Das ist ja auch immer das Problem, Hilfsmittel allein stellen ja noch nichts dar. Man muß auch wissen, daß es sie gibt. Ich wußte es, ehrlich gesagt, nicht. Ob der Meister das wußte, wag' ich zu bezweifeln. Also insofern ist dieser Technische Beratungsdienst zu begrüßen." - Arbeitgebervertreter N; "...daß es überhaupt diese Geräte und die Möglichkeiten gibt...wir haben da überhaupt keine Vorstellungen. Der Technische Beratungsdienst, der weiß z.B. welcher Stuhl für irgendeine Behinderung geeignet ist. Für mich ist Stuhl gleich Stuhl." - Arbeitgebervertreter M; "Wir sehen es vielleicht aus der Sicht des Unternehmens oder aus Sicht der Kollegen, sehen wir es vielleicht manchmal zu egoistisch oder zu betriebsblind, während von außen her Ideen herangetragen werden." - Arbeitgebervertreter G).

Hier ist also die spezifische Sachkompetenz des Technischen Beraters im besonderen Maße gefordert; es ist sein Wissen um konkrete und praktikable behinderungsgerechte Ausstattungs- und Organisationsmöglichkeiten und es ist seine Kreativität, die seinen Wirkungshorizont als Ratgeber markieren. Gegenüber vielen, wenn nicht den meisten Steuerungsadressaten kommt ihm dabei zu Hilfe, daß er sich, anders als diese, dem Problem nicht unter dem Aspekt annimmt, "was kann der Behinderte nicht mehr", sondern unter dem Gesichtspunkt "was ist dem Behinderten (unter welchen Bedingungen) möglich."

Gelingt es dem Technischen Berater, eine entsprechende Verschiebung der Sichtweise auch bei den betrieblichen Entscheidungsträgern zu bewirken, so genügen für eine erfolgreiche Integration oder Beschäftigungssicherung oft entsprechende Anregungen, die dann - zusammen mit der Zusage finanzieller Kompensationszahlungen - den fachlichen und betriebsspezifischen Sachverstand der betrieblichen Akteure mobilisieren, ihre Kreativität stimulieren und sie aus der eingefahrenen Orientierung auf klassische Behindertenarbeitsplätze und vertraute Problemlösungsmuster herausholen. In anderen Fällen, insbesondere wenn die betriebliche Kapazität zu derartigen Aktivitäten nicht ausreicht oder wenn der Betrieb auf Grund seiner gegenläufigen Interessenlage zum entsprechen-

den Engagement nicht bereit ist, muß der Technische Berater dagegen konkrete Lösungswege entwickeln oder sogar die Beschaffung der erforderlichen Arbeitshilfen selbst in die Hand nehmen bzw. bei der Ausführung der vorgeschlagenen Anpassungsmaßnahmen direkt helfen.

3.3.2.1.4 Der Technische Berater als Moderator

Als direkter Problemlösungsbeitrag ist auch diese Funktion des Technischen Beraters zu verstehen. Hierbei geht es allerdings nicht primär um die Erarbeitung eigener Problemlösungen oder um die Information über unbekannte Hilfsmittel und Organisationsformen, sondern um die Moderation unterschiedlicher Sichtweisen und gegensätzlicher Interessen. Auch geht es bei dieser Funktion weniger darum, zwischen dem öffentlichen Steuerungsanliegen und entgegenstehenden betrieblichen Interessen zu vermitteln, als vielmehr darum, zwischen dem betroffenen Behinderten und dem Arbeitgeber zu schlichten oder, bei grundsätzlicher Kooperationsbereitschaft des unmittelbaren betrieblichen Verhandlungspartners, andere betriebliche Entscheidungsträger, die sich einer derartigen Zusammenarbeit verschließen, zur erforderlichen Mitwirkung zu bewegen. So kommt es auch vor, daß ein Arbeitgeber dem Behinderten vor der Kündigung ein beschäftigungssicherndes Umsetzungsangebot macht, das dieser aber aus unterschiedlichen Gründen ablehnt: Dient in derartigen Fällen das Gutachten zur Zumutbarkeit der Vorbereitung bzw. Absicherung der Verwaltungsentscheidung über den Kündigungsantrag, so ist die moderierende Beteiligung des Technischen Beraters an der Kündigungsschutz-Verhandlung darauf gerichtet, den Arbeitgeber zu Zugeständnissen bei der Arbeitsplatzgestaltung zu bewegen, und/oder darauf, dem Behinderten die Zumutbarkeit des Arbeitgeberangebots zu erläutern und damit die Grenzen der besonderen Schutzrechte aufzuzeigen.

In manchen Fällen wird der Technische Berater vom Arbeitgeber auch als wirksamer Disziplinierungshelfer geschätzt, der dem Betreffenden mal "ins Gewissen redet" oder ihn "zur Brust" bzw. "ins Gebet" nimmt ("Die Technischen Berater, die haben ihre Erfahrungen...die kennen ihre Pappenheimer und die können einem auch von der psychologischen Seite her sehr gut helfen". - Arbeitgebervertreter M). Die Aufgabe als Moderator

können zwar auch die anderen Mitarbeiter der Hauptfürsorgestelle und der Reha/SB-Stellen der Arbeitsverwaltung wahrnehmen, und in der Tat besteht darin deren Hauptaktivität bei Kündigungsschutzverhandlungen und im Bereich der Nachgehenden Hilfe. Dem Technischen Berater helfen hierbei aber seine besondere fachliche Kompetenz als Ratgeber und seine Bedeutung als Gutachter für das Antragsverfahren im Kündigungsschutzfall. Hinzu kommt oftmals eine durch seinen Status als betrieblich erfahrener Ingenieur gegenüber den Verwaltungskräften erhöhte Akzeptanz bei den betrieblichen Fachleuten;⁶² wie zu hören war, wird der Berater manchmal von den Verwaltungskräften auch hinzugezogen, um dem Verfahren symbolisch einen höheren Stellenwert zu geben.

3.3.2.2 Akzeptanzprobleme Technischer Beratung

Unabhängig von der Ausgangssituation ist festzustellen, daß das öffentliche Unterstützungsangebot des Technischen Beratungsdienstes von den betrieblichen Adressaten nur zurückhaltend in Anspruch genommen wird. Das bestehende Angebot hat bei den besuchten Betrieben keine Verstärkung der **allgemeinen** betrieblichen Bemühungen um die Eingliederung betriebsfremder Schwerbehinderter bewirkt, sondern wurde erst im Zusammenhang mit der Entscheidung über einen **konkreten** behinderten Bewerber genutzt. Ebenso erfolgte die Inanspruchnahme dort, wo es um einen behinderten Belegschaftsangehörigen ging, zumeist erst, nachdem ein **konkreter** Anlaß (z.B. ein ärztliches Attest) für entsprechende Aktivitäten gegeben war. Obwohl man in den meisten Betrieben auch schon vor dem untersuchten Förderungsvorgang von der Möglichkeit einer Unterstützung durch Technische Berater wußte, ist dieser Beratungsdienst - bis auf eine Ausnahme - erst auf Vorschlag des Arbeitsamtes oder der Hauptfürsorgestelle eingeschaltet worden. In den meisten Fällen ist dabei die Technische Beratung von betrieblicher Seite vorrangig als förderungs-technisches Erfordernis begriffen und nicht als Entlastung der eigenen Problemlösungskapazität angesehen worden. Dieses Muster der Inanspruch-

⁶² vgl. dazu analoge Erfahrungen mit der Arbeitsweise von externen Schlichtern bei betrieblichen Arbeitskonflikten: D.M. Kolb, To be a Mediator: Expressive Tactics in Mediation, in: Journal of Social Issues Vol. 41, 2/1985, S. 11 ff.

nahme entspricht nach Auskunft der meisten Befragten auch der üblichen Praxis. Als Ursache dafür sind zwei Faktoren anzusehen, denen im folgenden näher nachgegangen werden soll: die **mangelnde Aufmerksamkeit**, die man dem Beschäftigungsanliegen und den Beschäftigungsproblemen Behindter widmet, und die **Präferenz für interne Lösungsversuche**.

Nur in einem der aufgesuchten Betriebe (AV7) gibt es ein formalisiertes Verfahren, das auf die begünstigende Eingliederung Schwerbehinderter zielt; in einem anderen Betrieb (AV6) besteht zwischen Belegschaftsvertretung und Geschäftsführung immerhin eine Vereinbarung, bei gleicher Qualifikation einem behinderten Bewerber den Vorzug zu geben. Besondere Vorkehrungen, die Beschäftigung von Behinderten zu sichern, waren ebenfalls nur selten anzutreffen: Lediglich in einem Betrieb (AV7) gibt es einen Personalbemessungsschlüssel, der behinderungsbedingten Leistungseinschränkungen Rechnung trägt und so eine ausreichende personelle Kompensation in den betroffenen Abteilungen und Arbeitsgruppen garantiert. Nur in einem zweiten Betrieb (AV9) gibt es eigene personelle Kapazitäten speziell für gesundheitlich bedingte Umsetzungs- und Anpassungsmaßnahmen; in wenigen anderen Betrieben hat man einige Arbeitsplätze mehr oder minder explizit für leistungsgeminderte Arbeitnehmer reserviert, ohne dabei aber gleichzeitig einen Bestandsschutz für diese Arbeitsplätze vereinbart zu haben. Bei den betreffenden Arbeitsplätzen handelt es sich i.d.R. um "klassische Behindertenarbeitsplätze" (z.B. Wiegestation, Lager), die allerdings auch nicht nur den Mitarbeitern mit amtlich festgestelltem Behindertenstatus vorbehalten sind. In allen Gesprächen, in denen auf derartige Arbeitsplätze verwiesen worden ist, wurde denn auch berichtet, daß es um diese Plätze einen innerbetrieblichen "Wettbewerb" gäbe, der sich zunehmend verschärfen würde, weil die entsprechenden Arbeiten der fortschreitenden betrieblichen Ablaufoptimierung zum Opfer fielen oder zu komplexeren Aufgabenbündeln zusammengefaßt würden. Gezielte (regelmäßige) Aktivitäten, im Betrieb (zusätzliche) Beschäftigungsmöglichkeiten für (Schwer-)Behinderte zu schaffen oder auf dem Arbeitsmarkt nach geeigneten Schwerbehinderten zu suchen (§ 11 SchwbG), waren in keinem der besuchten Betriebe anzutreffen. Auch dort, wo es eingespielte Verfahren der Zusammenarbeit zwischen Geschäftsführung, Belegschaftsvertretung und entsprechenden be-

trieblichen Funktionsträgern (Werksarzt, Sozialdienst, Sicherheitsingenieur etc.) gibt, begnügt man sich mit der Suche nach ad-hoc Lösungen für den jeweils akut anstehenden Problemfall. Eine Ausnahme stellt lediglich das mitbestimmte Bergbauunternehmen AV9 dar, das systematisch und einzelfallunabhängig nach Beschäftigungsmöglichkeiten für behinderte Mitarbeiter sucht und bemüht ist, die notwendigen Voraussetzungen für eine Beschäftigungssicherung zu verbessern.

So berichteten selbst aufgeschlossene Arbeitgebervertreter davon, daß der Anstoß zur Eingliederung von außen kommen muß ("Nur durch besondere Zufälle, sagen wir mal, wenn dann vom Arbeitsamt jemand als Schwerbehinderter angeboten wird, dann fängt die Überlegung an. Aber jetzt konkret eine Stelle zu besetzen durch die SB-Stelle, da würde ich sagen, das ist so minimal, daß man das in Erwägung zieht..." - Arbeitgebervertreter R). Von den Belegschaftsvertretungen ist demgegenüber - wenn überhaupt - so meist nur von mehr oder minder pauschalen Appellen an die Geschäftsführung berichtet worden ("Wir regen an, Schwerbehinderte zu nehmen, wenn sich Schwerbehinderte bewerben." - Vertrauensmann D), die aber - ohne konkreten Vorschlag - ohne Resonanz bleiben. In Betrieben, in denen die Pflichtquote erreicht wird, beriefen sich sowohl Belegschaftsvertretung wie Geschäftsführung gerne auf diesen Umstand, um ihre Passivität in dieser Richtung zu legitimieren ("Wir müssen davon ausgehen, daß wir schon über 6 % haben." "Na eben, wir sind über unserem Satz weg." - Betriebsrat/Vertrauensmann X; "Da muß ich eigentlich ganz ehrlich sagen - gut, wir müssen uns ja auch nicht unbedingt danach drängen (Schwerbehinderte einzustellen - KS), wir haben unser Soll erfüllt - aber vom Arbeitsamt kommt da auch nichts." - Arbeitgebervertreter E). Insgesamt wird also die Verantwortung, konkrete Impulse für die Eingliederung von Schwerbehinderten zu geben, sowohl von der Belegschaftsvertretung als auch von der Geschäftsführung nach außen, d.h. insbesondere auf die Arbeitsverwaltung, geschoben.

Für schwerbehinderte Belegschaftsangehörige greift die normative und institutionelle Steuerung dagegen besser: Nicht allein aber auch nicht zuletzt wegen der unabdingbaren Beteiligungspflicht gegenüber der Hauptfürsorgestelle und wegen der durchgreifenderen Mitbestimmungsrech-

te der Belegschaftsvertretung und der öffentlichen Steuerungsinstanz erfolgten in einigen Fällen vor dem Kündigungsantrag eigene betriebliche Bemühungen um eine Sicherung des Beschäftigungsverhältnisses. Teilweise versuchten Arbeitgeber jedoch, sich von der entsprechenden Handlungsverpflichtung durch Abfindungszahlungen freizukaufen, und zwar insbesondere dann, wenn die (vermeintlich) erforderlichen Änderungen im betrieblichen Arbeitseinsatz des betroffenen Mitarbeiters umfangreichere Anpassungen der Arbeitsorganisation oder der technischen Arbeitsplatzgestaltung erfordert hätten. In einigen Fällen zeigte sich ferner, daß die gesundheitlichen Probleme der betroffenen Schwerbehinderten schon längere Zeit bestanden hatten, ohne daß von Seiten der Betriebsleitung darauf reagiert worden wäre - in manchen Fällen führte dies der Arbeitgebervertreter darauf zurück, daß der Arbeitnehmer nicht rechtzeitig auf seine Schwierigkeiten aufmerksam gemacht hätte; in anderen Fällen reagierte man allerdings auch nicht, als sich die gesundheitlichen Probleme deutlich in zunehmenden krankheitsbedingten Fehlzeiten bemerkbar machten. Von den befragten Belegschaftsvertretern waren denn auch Klagen darüber zu hören, daß sich die Geschäftsführung i.d.R. zu spät und dann auch nur mit begrenztem Engagement, was den Kostenumfang möglicher Maßnahmen angeht, um derartige Fälle kümmert ("Erst muß das soweit sein, daß jemand ein Attest bringt oder daß ein starker Leistungsabfall da ist, bis die Betriebsleitung von sich aus dann tätig wird und sagt: Hier müssen wir was machen." - Vertrauensmann C; "Der Betrieb ist natürlich immer möglichst bestrebt, das mit wenig Geld über die Bühne zu bringen, behelfsmäßig." - Vertrauensmann E). Was von den Belegschaftsvertretern zumeist als "Sparsamkeit am falschen Platz" angesehen wird, gilt den befragten Arbeitgebervertretern als objektive Kostenbarriere; einige wiesen darauf hin, daß aufwendigere Maßnahmen deshalb aus eigener Kraft entweder gar nicht möglich wären oder Ausnahmecharakter haben müßten.

Wo die Hauptursache der Beschäftigungsprobleme in fehlender Arbeitsbereitschaft des betroffenen Behinderten gesehen wird, oder wo hinter der ablehnenden Haltung gegenüber der Einstellung eines Schwerbehinderten bzw. der Entlassungsabsicht dezidierte Effizienzüberlegungen stehen, verwundert es nicht, daß dabei die Einbeziehung öffentlicher

Unterstützungsangebote nicht oder nur wegen der gesetzlich vorgeschriebenen und sanktionierten Verpflichtung erfolgt. Es bleibt jedoch zu klären, warum selbst dann, wenn man sich betrieblicherseits zu integrativen oder beschäftigungssichernden Bemühungen entschlossen hat und den eigenen Handlungsspielraum als mehr oder minder eng begrenzt ansieht, die Präferenz dem internen Verfahren gilt und die öffentliche Förderung oft erst zu einem relativ späten Zeitpunkt in das Verfahren einbezogen wird. Wie sich zeigte, sind diese Akzeptanzbarrieren auf der einen Seite auf Probleme der Wahrnehmung und Wertschätzung des Unterstützungsangebots, auf der anderen Seite auf interne Umsetzungsprobleme zurückzuführen.

Da ist zunächst einmal die teilweise anzutreffende **Unkenntnis** bzw. Unsicherheit bezüglich des Beratungsangebots zu nennen. So war in einigen Betrieben die Einschätzung zu hören, daß die Technische Beratung vornehmlich auf Probleme der Beschäftigung von Schwerstbehinderten (z.B. Rollstuhlfahrern) ausgerichtet ist oder die Anpassungserfordernisse primär von den Bedürfnissen des Behinderten abgeleitet werden. Diese Unsicherheit oder Skepsis schlägt teilweise sogar in mehr oder minder offenes **Mißtrauen** um, so daß die Kooperationsbereitschaft von der Befürchtung überlagert wird, die Empfehlungen des Beratungsdienstes würden die betrieblichen Interessen gänzlich unberücksichtigt lassen.

Selbst wenn diese Sichtweise nicht von der Unterstellung einer entsprechenden Absicht getragen wird, so führten viele der befragten Arbeitgebervertreter (aber auch der Belegschaftsvertreter) an, daß sie bezeichneten, ob ein externer Beratungsdienst so gut mit den betrieblichen Gegebenheiten vertraut sein könnte und in der Lage wäre, ihnen hinreichend Rechnung zu tragen. Auf die gezielte Nachfrage, warum man beim untersuchten Vorgang - aber auch unabhängig davon - nicht frühzeitiger auf das Unterstützungsangebot zurückgegriffen hätte bzw. zurückgreifen würde, wurde denn auch häufig - zumindest in größeren Betrieben - das **Vertrauen in die eigene Problemlösungskapazität** herausgestellt ("Warum? Ich stelle einfach mal die Gegenfrage. Wir kennen die betriebliche Praxis und wir haben ganz bestimmte Vorstellungen und Anforderungen. Und wenn wir diese Anforderungen jemandem Dritten mitteilen, dann muß der

die erst mal für sich selbst umsetzen...Da macht der sich dann Gedanken darüber, aber ich glaube, nicht so flexibel wie wir - einfach von der Zeit her." - Arbeitgebervertreter T).

Angesichts der Tatsache, daß (auch) diese Betriebe in anderen Zusammenhängen durchaus externe Planungs- und Beratungskapazitäten zur Unterstützung heranziehen (z.B. Architekturbüros bei Baumaßnahmen, Personalberater bei der Rekrutierung von Führungskräften), sind derartige Antworten wiederum vor dem Hintergrund der vorherrschenden betrieblichen Problemsicht zu interpretieren: Diese setzt bei den betrieblichen Erfordernissen an, die aus dem Betriebszweck abgeleitet werden, und folgt der entsprechend ausgerichteten Orientierung, die der Berücksichtigung behinderungsspezifischer Erfordernisse mehr oder minder enge Grenzen vorgibt, die zudem durch die bisherige Verfahrenspraxis und durch Wahrnehmungsklischees geprägt sind. Möglichkeiten der betrieblichen Integration Schwerbehinderter werden deshalb häufig entweder gänzlich in Abrede gestellt oder a priori auf die klassischen Behindertenarbeitsplätze beschränkt. Auch in den affirmativen Eingliederungsbeispielen zeigte sich, daß zwar z.T. erhebliche Anpassungsmaßnahmen durchgeführt worden sind, daß aber die betriebliche Arbeitsplatzsuche für den Betroffenen zumeist stark von den Erfahrungen mit ähnlich behinderten Mitarbeitern bestimmt wurde, neue technische Arbeitshilfen teilweise unberücksichtigt blieben und deshalb in einigen Fällen den besonderen individuellen Bedürfnissen und Möglichkeiten der jeweils betroffenen Person nur unvollkommen Rechnung getragen worden ist. Zum einen wird also die eigene Problemlösungskompetenz in Fragen behinderungsgerechter Beschäftigungsmöglichkeiten von den Adressaten des Unterstützungsangebots oftmals überschätzt, zum anderen zeigen sie sich zurückhaltend bis ablehnend gegenüber einem Beratungsangebot, von dem sie befürchten, daß es auf einschneidende Eingriffe in die gegebenen betrieblichen Strukturen und Prozesse hinauslaufen könnte.

Hinzu kommt, daß derartige Bemühungen - jedenfalls in größeren Betrieben - nicht in die alleinige Kompetenz eines einzelnen Entscheidungsträgers fallen, und daß, selbst wenn dies der Fall ist, auf die Kooperation anderer (nachgeordneter) Stellen nicht verzichtet werden kann.

In den größeren Fallstudienbetrieben wurde denn auch häufig von Widerständen oder zumindest Vorbehalten einzelner Abteilungsleiter, Meister oder ähnlicher Funktionsträger berichtet, die es bei Eingliederungsvorhaben oder beschäftigungssichernden Maßnahmen zu berücksichtigen galt ("Da bedarf es also mehrerer Gespräche usw., um die (verantwortlichen Vorgesetzten) zu überzeugen, das geht oder das geht nicht. Das ist auch unterschiedlich, je nachdem, welcher Arbeitsgruppenleiter da gerade ist, oder welcher Abteilungsleiter...wie der eingestellt ist." - Arbeitgebervertreter I). In einigen Betrieben wurde auch auf mögliche Schwierigkeiten mit der übrigen Belegschaft bzw. den unmittelbaren (künftigen) Arbeitskollegen des betroffenen Behinderten verwiesen. Basis dieser Widerstände sind zum einen falsche oder einseitige Wahrnehmungsbilder, wie sie auch bei den unmittelbaren betrieblichen Ansprechpartnern anzutreffen sind; zum anderen sind die betrieblichen Entscheidungsträger und Arbeitskollegen in den jeweiligen Betriebsbereichen aber auch in spezifische Strukturen und Abläufe eingebunden, die zu einer ablehnenden Haltung gegenüber leistungsbeeinträchtigten Mitarbeitern/Kollegen führen können. Als dritter Punkt schließlich, der allerdings eher verstärkend (aber auch abschwächend) im Kontext mit den beiden erstgenannten Aspekten zum Tragen kommt, ist die verhaltensprägende Kraft von Einzelerfahrungen mit Schwerbehinderten zu nennen, die auf die Gesamtheit oder Teilgruppen dieses Personenkreises übertragen werden:

Zum Problemkreis der tendenziell diskriminierenden Wahrnehmungsbilder zählt die Gleichsetzung der Schwerbehinderten mit der Teilgruppe, die dem klassischen Bild des körperlich oder geistig Schwerstbehinderten entspricht und denen man eine wirtschaftlich verwertbare Leistungsfähigkeit im Betrieb nur bedingt zutraut ("Ich persönlich hatte früher, ich will nicht sagen, eine konkretere Einstellung - aber zumindest eine etwas zurückhaltendere Einstellung gegenüber Schwerbehinderten. Ich hatte immer das Gefühl, da kommt einer mit einem Rollstuhl oder in der Art." - Arbeitgebervertreter G). Auf der anderen Seite bestehen gegenüber Schwerbehinderten, deren gesundheitliche Beeinträchtigung nicht offenkundig ist, z.T. grundlegende Zweifel an der Arbeitsbereitschaft, die aus den besonderen Schutz- und Ausgleichsrechten für Schwerbehin-

derte abgeleitet werden. ("Es sind ja auch die Gesetze so phantastisch für Schwerbeschädigte - wenn die nicht auf ihrem Ausweis herumreisen würden, wären sie ja auch dumm." - Arbeitgebervertreter 0).

Insbesondere in Fällen, in denen die Unterstützungsbedürftigkeit bzw. die Notwendigkeit der Rücksichtnahme nicht klar erkennbar ist, können Gleichbehandlungsansprüche auch zu innerbetrieblichen Konflikten führen. So hatte ein ausgesuchter Fallstudienbetrieb seine Mitwirkung mit der Begründung abgesagt, daß es nach einer erfolgreichen Arbeitsplatzanpassung im Rahmen der Nachgehenden Hilfe zu erheblicher betrieblicher Unruhe gekommen wäre, weil die übrigen Mitarbeiter ähnliche Arbeitserleichterungen verlangt hätten, und daß man die zwischenzeitlich wieder eingetretene Ruhe nicht gefährden wollte.

Unabhängig von der Nachvollziehbarkeit der gesundheitlichen Ursachen einer gegebenen Leistungsbeeinträchtigung kann die Tatsache oder Befürchtung der Leistungsminderung insbesondere dann entsprechende Widerstände von Seiten der unmittelbaren Vorgesetzten oder Kollegen hervorrufen, wenn die damit verbundene (antizipierte) Mehrbelastung nicht kompensiert wird ("Sie werden auch wenig Verständnis dafür bei den gesunden Mitarbeitern - hauptsächlich bei den jüngeren - finden. Da hört die Solidarität auf; in dem Moment hört sie auf, wo es z.B. um die Gruppenprämie geht, wo also ein Mitarbeiter nicht mitkommt." - SB-Vertrauensmann D; "Da sagte der Bereichsleiter: Ich habe doch schon so viel (Schwerbehinderte). Wenn ein anderer das übernimmt/nicht meine Kostenstelle damit belastet wird, dann mache ich mit." - Betriebsrat N). Wenn also z.B. eine Arbeitsorganisation, die einen regelmäßigen individuellen Wechsel zwischen geringer und stärker belastenden Tätigkeiten vorsieht, zugunsten eines Behinderten dergestalt geändert werden soll, daß die leichteren Aufgabenbestandteile diesem vorbehalten bleiben, oder wenn die Kompensation eines individuellen Leistungsdefizits die Intensivierung der Arbeit anderer Mitarbeiter erfordert (entweder um Einkommensverluste zu vermeiden oder um Planungsvorgaben einzuhalten), so sind es weniger subjektive Vorurteile, sondern objektive Handlungsbarrieren, die den innerbetrieblichen Widerstand begründen.

Diese innerbetriebliche "Gemengelage" aus unterschiedlichen individuellen (oder kollektiven) Einstellungen, Interessen und Handlungsspielräumen wird schließlich in starkem Maße durch konkrete Einzelerfahrungen mit Schwerbehinderten geprägt: Kommt es zu Enttäuschungen - wobei hier von den Befragten vorrangig auf Fälle verwiesen wurde, in denen dem betroffenen Schwerbehinderten mangelnde Arbeitsbereitschaft unterstellt wurde (bzw. werden konnte), -, so besteht eine Tendenz, dies auf die Gruppe der Schwerbehinderten insgesamt zu übertragen ("...bei Schwerbehinderten fällt's mehr auf...da sagt man dann: Hören Sie mir doch auf mit Schwerbehinderten. Sie sehen's doch, der Mann sieht aus wie das blühende Leben (der will bloß nicht)." - Betriebsrat D). Die Tendenz zur Verallgemeinerung entsteht dabei, weil der Einzelfall als Bestätigung latenter Vorurteile gewertet wird und/oder aus der Enttäuschung des persönlichen Engagements ("Der brachte die anderen Schwerbehinderten in Mißkredit. Da sagte man dann: Naja, ist ja auch ein Schwerbehinderter und die haben doch alle keine Lust zu arbeiten." - SB-Vertrauensmann D; "Die Entscheidung, ihn zu halten, hat er sehr schlecht getohnt...Wenn man mal davon ausgeht, was da an Arbeit reingesteckt worden ist - für Nichts letztlich...Alle Beteiligten sind in dem, was Schwerbehinderte angeht, kritischer geworden...So großzügig werden wir in Zukunft vermutlich nicht mehr sein." - Arbeitgebervertreter U). Derartige Erfahrungen und Übertragungen bleiben dann wiederum auch nicht auf den Kreis der unmittelbaren Kollegen und Vorgesetzten oder der anderen direkt beteiligten Akteure beschränkt. ("Wenn solche Dinge laufen, dann bleiben die auch nicht in der Personalstelle hängen, dann bleiben die auch nicht beim Vertrauensmann hängen und beim Betriebsrat. Dann gehen die bis nach oben hin durch und dann hat man das vielleicht an anderen Stellen vielleicht ein bißchen schwerer, sowas wieder zu inszenieren." - Arbeitgebervertreter Q).

Umgekehrt können konkrete positive Einzelerfahrungen aber auch die Bereitschaft zur Eingliederung oder zu beschäftigungssichernden Maßnahmen fördern ("Einen Taubstummen haben wir eingestellt als Montierer; funktioniert prima. Daraufhin (!) haben wir in diesem Jahr einen zweiten eingestellt...Da haben Sie das umgedrehte Beispiel, da haben wir gesagt: Wieso nicht? Mit dem einen hat's doch prima geklappt, warum soll

man nicht noch einen anderen nehmen." - Arbeitgebervertreter U). Derartige positive Einzelerfahrungen werden allerdings nicht so leicht auf die Gruppe der Schwerbehinderten insgesamt übertragen; wenn die Grundeinstellung von Skepsis bestimmt ist, so werden positive Beispiele oft eher als Ausnahme gewertet. Die Bereitschaft, auch bei positiver Grundeinstellung negative Beispiele zu verallgemeinern, ist demgegenüber häufig größer, oder weiter formuliert: Selbst wenn solche Erfahrungen nicht generalisiert werden, so werden sie doch als Risiko-Signal gewertet, das die Risikobereitschaft - vor allem bei fehlender Risikonotwendigkeit - beeinträchtigt.

Mit Vorbehalten oder Widerständen gegen beschäftigungsfördernde Maßnahmen für Schwerbehinderte ist also auf den unterschiedlichsten betrieblichen Ebenen zu rechnen. Selbst dort, wo der unmittelbare Ansprechpartner für das Steuerungsanliegen qua Weisungsbefugnis in der Lage wäre, entsprechende innerbetriebliche Vorbehalte zu übergehen, wird er dies i.d.R. doch vermeiden und nach Zustimmung suchen; andernfalls wäre in einer derartigen Situation auch damit zu rechnen, daß der innerbetriebliche Konflikt auf dem Rücken des Behinderten ausgetragen würde und der Erfolg der Eingliederung oder Arbeitsplatzsicherung nicht von Dauer wäre. Dort, wo der Ansprechpartner - bei größeren Betrieben oftmals ein verantwortlicher Mitarbeiter der Personalabteilung - keine eigene Weisungsbefugnis gegenüber anderen betrieblichen Entscheidungsträgern besitzt und eher ausführendes Organ in personalpolitischen Angelegenheiten ist, unterliegt der betreffende Kooperationspartner zusätzlich einem innerbetrieblichen Legitimationsdruck ("Ich bin hier Personalmann, und wir haben ja auch eine Geschäftsführung, und wir haben ja auch eine Technische Leitung. Und die sagt ja dann auch: Hör mal, wie sieht's denn bei euch aus - wollt ihr nichts tun oder könnt ihr nichts tun (und drängen auf Entlassung - KS). Und rausreden kann man sich nur 'ne gewisse Zeit lang...wenn ich den Werksarzt noch hinter mir habe." - Arbeitgebervertreter F; "Der Vertrauensmann kann sowas (die Einstellung eines Schwerbehinderten - KS) schon eher vorschlagen, weil das leichter fällt von seiner Warte aus als von mir. Ich kann da guten Gewissens, wenn ich nicht weiß, wie das laufen wird, keine Empfehlungen machen." - Arbeitgebervertreter U). Auch in Betrieben, in

denen der unmittelbare Ansprechpartner für das Steuerungsanliegen gewonnen werden kann, kommt es also - vor einer (weitergehenden) Inanspruchnahme des öffentlichen Beratungsangebots - i.d.R. zunächst zu einem betriebsinternen Klärungsprozeß der verschiedenen Interessen der relevanten betrieblichen Entscheidungsträger. Fällt dieser zuungunsten des betroffenen Schwerbehinderten aus, dann ist eine nachträgliche Korrektur durch Beratung nur schwer möglich ("Wenn der zuständige Meister gesagt hat - und der ist sich mit dem Abteilungsleiter einig - wir haben nichts mehr für den, dann ist ganz klar: der kommt raus. Und die dann wieder aufzuschließen, sich Gedanken zu machen, ob man vielleicht durch Umorganisation doch einen Arbeitsplatz für den Mann schaffen könnte, das ist schwierig." - Mitarbeiter Hauptfürsorgestelle A).

3.3.2.3 Das Wirkungspotential Technischer Beratung

Die benannten Hindernisse, die einer frühzeitigen Einbeziehung der öffentlichen Unterstützungsangebote, insbesondere auch der Technischen Beratung entgegenstehen, weisen gleichzeitig auf die Relevanz und das Wirkungspotential dieses Angebots hin. Dieser vordergründige Widerspruch soll im folgenden aufgelöst werden.

Als Barrieren sind - abgesehen von grundlegenden interessengeleiteten Widerständen - neben der Unkenntnis über die Qualität des Beratungsangebots und dem Mißtrauen ihm gegenüber das Vertrauen auf die eigene Problemlösungskapazität und die betriebsinternen Kooperationserfordernisse herausgearbeitet worden. Ebenso, wie sich zeigte, daß durch die Beschränkung auf die eigenen betrieblichen Erfahrungen die Beschäftigungsmöglichkeiten für Schwerbehinderte stärker als notwendig begrenzt bzw. nicht immer optimal ausgeschöpft werden, ebenso zeigte sich, daß es infolge der betriebsinternen Entscheidungsstrukturen oftmals nicht genügt, den unmittelbaren Ansprechpartner für das Steuerungsanliegen zu gewinnen. Eingespielte Wahrnehmungsmuster und Problemlösungsroutinen auf den verschiedensten betrieblichen Ebenen können dazu führen, daß die (Weiter-)Beschäftigung eines Schwerbehinderten vorschnell als nachteilig oder unmöglich angesehen wird, ohne daß dabei dem tatsächlichen Leistungsvermögen des betroffenen Behinderten und den vielfältigen Mög-

lichkeiten einer behinderungsgerechten Arbeitsplatzanpassung hinreichend Rechnung getragen wird.

Die Förderung der betrieblichen Integration Schwerbehinderter muß also, wenn sie wirksam sein soll, sowohl mit ihren motivierenden als auch mit ihren befähigenden Instrumenten zunächst einmal bis zum jeweiligen "Entscheidungs"-Engpaß innerhalb des hierarchischen, kooperativen oder kompetitiven betrieblichen Kompetenz- und Verantwortungsgeflechts vordringen: Wo innerbetrieblich die Verantwortung für die Erfüllung der Pflicht zur Beschäftigung Schwerbehinderter ausschließlich bei der Personalabteilung liegt, wird der entsprechenden gesetzlichen Norm und der an sie geknüpften Sanktion von den anderen betrieblichen Entscheidungsträgern kaum Beachtung geschenkt. Gleiches gilt für die Lohnkostenzuschüsse, wenn sie innerbetrieblich nicht durch geeignete Verrechnungsmöglichkeiten i.w.S. an den betroffenen Bereich weitervermittelt werden. Entscheidungsträger mit Produktionsverantwortung orientieren sich an entsprechenden Qualitäts-, Zeit- und Kostenzielen. Je weniger sie eine Möglichkeit der Vereinbarkeit dieser Vorgaben mit der Beschäftigung eines (vermeintlich) leistungsgeminderten Schwerbehinderten sehen, um so größer sind ihre Vorbehalte, je enger ihr Handlungsspielraum ist, um so größer sind ihre Widerstände gegen das Steuerungsanliegen einer begünstigenden Schwerbehindertenbeschäftigung.

Die Wirksamkeit des Versuchs, betriebliches Beschäftigungsverhalten zugunsten von Schwerbehinderten allgemein oder im konkreten Einzelfall dadurch zu beeinflussen, daß "dem Betrieb" Verhaltensrestriktionen und/oder Verhaltensoptionen vorgegeben werden, hängt also nicht allein davon ab, wie diese Rahmensetzung den Betrieb als Einheit tangiert (etwa als juristische Person oder über die Ergebnisbilanz), sondern wird auch dadurch geprägt, wie diese Vorgaben betriebsintern "verarbeitet" werden. Dabei können selbst vergleichsweise rigide Normen, wie sie die Kündigungsschutz-Bestimmungen darstellen, ins Leere laufen, wenn keine Möglichkeiten gefunden werden, Steuerungsanliegen und betriebliche Eigeninteressen in Einklang zu bringen. Auf der anderen Seite erweisen sich auch die massiven finanziellen Anreize in Form der Zuschüsse zur Arbeitsplatzeinrichtung, die am betrieblichen Eigeninteresse an-

knüpfen, als nur beschränkt geeignet, die Bereitschaft zur Beschäftigung von Schwerbehinderten auch auf solche Behinderte auszuweiten, deren Beschäftigung umfangreichere Anpassungserfordernisse an die gegebenen betrieblichen Strukturen und Prozesse stellen würde. ("Entscheidend für uns ist letztlich, ob auch die Leistung erbracht wird, die wir erwarten. Wir stellen doch nicht jemanden ein, um die Förderung zu kassieren." - Arbeitgebervertreter F; "Das Problem, das wir haben, ist, daß wir Zielvorgaben bekommen: Auf der einen Seite große Effektivität, großer Output und auf der anderen Seite: Versucht das mal mit geringem Personal. Und da ist das ganz klar, daß man da zunächst einmal bei einem Schwerbehinderten nachdenkt: Na, läuft das gut oder läuft das nicht gut." - Arbeitgebervertreter N).

Alle diese Instrumente sind in ihrem Wirkungspotential also letztlich von der betrieblichen Fähigkeit abhängig, die Beschäftigung von (leistungsgeminderten) Behinderten mit dem Betriebszweck zu vereinbaren. Hier nun zeigte sich in den Fallbeispielen - abgesehen von der förderungstechnischen Kontrollfunktion - der (mögliche) Steuerungsbeitrag der Technischen Berater: Wo ein betriebliches Interesse an der (Weiter-)Beschäftigung eines konkreten Behinderten bestand oder wo zumindest an eine entsprechende aufgeschlossene Einstellung angeknüpft werden konnte und wo der Betrieb über die erforderliche interne Kapazität und Kompetenz verfügte (z.B. AV6, AV9), genügte die Zusage, die behinderungsbedingten Zusatzkosten zu übernehmen, um betriebliches Engagement und betriebliche Kreativität für eine behinderungsgerechte Arbeitsplatzgestaltung und/oder die Suche nach einem geeigneten Arbeitsplatz zu mobilisieren. Hier konnte sich Technische Beratung weitgehend auf die Unterstützung des Behinderten im häuslichen und Mobilitätsbereich beschränken, teilweise verließen sich die Betriebe jedoch auch darauf, daß er sich um spezifische Zusatzaustattungen kümmerte (z.B. AV7, AV8). Wo die personelle Kapazität und Kompetenz des Betriebes zu derartigen Anpassungsbemühungen nicht ausreichte oder wo die Bereitschaft zu einem entsprechenden Engagement nicht so ausgeprägt war, erwies es sich dagegen als notwendig oder zumindest als hilfreich, durch gezielte Informationen über die behinderungsbedingten Anpassungserfordernisse und über behinderungsgerechte Anpassungsmöglichkeiten den

(qualitativen) Horizont der Problemlösungssuche zu erweitern (z.B. NH2, AV2). Gezielte Informationen über das Leistungsvermögen Behindter und über moderne Arbeitshilfen haben teilweise auch dabei geholfen, überkommene Vorbehalte zu überwinden und Kooperationsbereitschaft zu erschließen (vgl. AV6). Dabei fanden sich Hinweise darauf, daß derartige Informationen, die die Risikoperzeption einer Behindertenbeschäftigung durch den Arbeitgeber beeinflussen, auch zu einer weiterreichenden Risikobereitschaft führen als das Angebot von Lohnkostensubventionen und sonstigen finanziellen Anreizen.

In anderen Fällen, in denen es um die Beschäftigungssicherung für einen Behinderten ging und in denen das betriebliche Interesse daran allenfalls als neutral eingestuft werden konnte, hat der sachverständige Hinweis auf alternative Beschäftigungsmöglichkeiten und zumutbare Anpassungsmaßnahmen sowie die Moderation der unterschiedlichen Interessenlagen durch den Technischen Berater wesentlich zur Weiterbeschäftigung des Betroffenen beigetragen (z.B. KÜ7, KÜ5), wobei es ihnen hilft, daß sie insbesondere von den betroffenen Fachvorgesetzten vor Ort stärker akzeptiert werden als die Verwaltungsfachkräfte der Steuerungsinstantz - teilweise sogar stärker als die "Verwaltungsleute" des eigenen Betriebs. Hier zeigte sich jedoch auch, daß es erforderlich sein kann, daß der Berater darüber hinaus auch die Ausführung der vorgeschlagenen Maßnahmen selbst betreibt, zumindest aber überwacht (s. KÜ2).

Dort, wo von Arbeitgeberseite dem öffentlichen Bemühen um den Erhalt des Beschäftigungsverhältnisses ein mehr oder minder deutlicher Widerstand entgegengesetzt worden ist, vermochte die Einschaltung des Technischen Beraters dagegen allenfalls im Zusammenhang mit der Drohung, den Kündigungsantrag abzulehnen, den Betrieb dazu zu bewegen, eine Weiterbeschäftigung zu versuchen (vgl. KÜ2, KÜ6). Wo diese Drohung mit Blick auf die zukünftige Kooperationsbeziehung zum Betrieb oder aus anderen Gründen nicht opportun erschien, konnte der Technische Berater den Betrieb zu keinen (weitergehenden) Bemühungen um einen Beschäftigungserhalt bewegen, sondern allenfalls einen Rechtfertigungzwang erzeugen (s. KÜ1, KÜ4, NH3). Auch dieser Rechtfertigungzwang kann jedoch, wenn es keine einheitliche betriebliche "Ablehnungsfront" gibt

und es vordringlich gilt, innerbetriebliche Widerstände einzelner Entscheidungsträger zu überwinden, für das Steuerungsanliegen hilfreich sein ("In Großbetrieben hat der Personalleiter mit dem Geschehen als solchem erst dann zu tun, wenn die zuständige Abteilung das Problem an ihn heranträgt. Das heißt, der hat persönlich daran kein Interesse und das ist unser Vorteil. Wenn wir dem dann noch Argumente an die Hand geben, die er intern wieder verwenden kann...Das passiert regelmäßig - er ist sogar oftmals noch bereit in solchen Situationen, uns Argumente an die Hand zu geben, damit er nachher (intern) sagen kann: 'Hier - die Hauptfürsorgestelle - tut uns leid.' Das setzt aber voraus, daß ein persönlicher Draht vorhanden ist. Also gegenüber vollkommen Betriebsfremden würden die das nie machen, weil sie ja dann Gefahr liefern, daß irgendeiner petzt." - Mitarbeiter Hauptfürsorgestelle A).

3.3.3 Zusammenfassung - Steuerungskonstellation und Steuerungsbeitrag Technischer Beratung

Die öffentliche Intervention in die betrieblichen Entscheidungsabläufe zugunsten der Beschäftigungsintegration Schwerbehinderter zielt sowohl auf begünstigende und beschäftigungssichernde Maßnahmen im konkreten Einzelfall als auch auf einen grundsätzlichen Verhaltenswandel zugunsten der beteiligten Zielgruppe insgesamt. Ihr "Werkzeugkasten" enthält deshalb neben entsprechenden allgemeinen institutionellen und normativen Verhaltensregulierungen auch diskretionär einsetzbare Normierungs-, Anreiz- und Befähigungsinstrumente, die allerdings als latente Drohung (Zustimmungsverweigerung zu einem Kündigungsantrag) oder latentes Angebot (Finanzhilfen und Beratungsleistungen) ebenfalls unabhängig vom konkreten Einzelfall auf die allgemeine Verhaltensbereitschaft einwirken (können). Bei der Untersuchung individueller beschäftigungsfördernder Maßnahmen ist also zu berücksichtigen, daß die gezielte öffentliche Intervention immer schon vor einem regulierten Verhaltenshintergrund stattfindet. Allein deshalb ist eine exakte Quantifizierung des Wirkungsbeitrages einzelner Instrumente kaum möglich; möglich und für das Wirkungsverständnis verschiedenartiger Instrumente zumindest ebenso wichtig sind aber auch vertiefte Kenntnisse über ihren

qualitativen Wirkungsbeitrag. In diesem Sinne sind die vorgestellten Fallstudien zur Praxis Technischer Beratung nicht als Evaluierung i.e.S., sondern vornehmlich als Beitrag zur empirischen Analyse der Funktionslogik zu verstehen.

Die Steuerungsfunktion der Technischen Berater ist danach in vier Teilfunktionen zu untergliedern. Da ist zunächst die **Kontrollfunktion**: Hier geht es vorrangig darum, Berechtigung, Höhe und Verwendung von Finanzhilfeangeboten zu prüfen. Je nachdem wie behinderungsspezifisch deren Zweckbindung ist und je nachdem wie eng die Beschaffungs- und Verwendungskontrollen sind, um so mehr verliert das Finanzhilfeangebot seine Anreizkomponente und um so mehr wird sie in ihrem Effekt auf die Kompensation behinderungsbedingter Zusatzkosten begrenzt. Die Bewilligungs- und Verwendungskontrolle durch den Technischen Berater hilft dabei, mißbräuchliche Inanspruchnahme und Mitnahmeeffekte i.S. einer Überfinanzierung zu verringern.

Ebenfalls einen starken Prüfcharakter trägt die **Gutachterfunktion** der Technischen Berater, die vor allem im Zusammenhang mit normativen Verhaltensvorgaben von Bedeutung ist: Hier geht es darum zu überprüfen, ob im infragestehenden Betrieb eine Beschäftigungsmöglichkeit gegeben ist, die sowohl den behinderungsbedingten Einschränkungen als auch den betrieblichen Erfordernissen angemessen und damit sowohl dem betroffenen Behinderten als auch dem Betrieb zumutbar ist. Im Konfliktfall dient das Gutachten dazu, die Zustimmung zu einem Kündigungsantrag gegenüber dem Behinderten oder die Ablehnung gegenüber dem Arbeitgeber zu legitimieren.

Die **Funktion des Ratgebers i.e.S.** ist demgegenüber unmittelbar auf die Unterstützung von Problemlösungsbemühungen im Betrieb gerichtet. Der Übergang von der Gutachterfunktion ist fließend; der Unterschied liegt primär darin begründet, daß es hier mehr um eine Beratungs- und weniger um eine Prüfleistung geht, die zudem primär dem betrieblichen Steuerungsadressaten und weniger den steuerungspolitischen Entscheidungsträgern gilt: Als Ratgeber überprüft der Technische Berater nicht die Richtigkeit und Stichhaltigkeit gegebener Problemsichten und Argumen-

tationsmuster, sondern erweitert durch Informationen den Horizont der Suche nach geeigneten Problemlösungen, lenkt die Suchrichtung, schlägt konkrete Problemlösungen vor und hilft gegebenenfalls unmittelbar bei ihrer Umsetzung.

Die **Moderatorenfunktion** schließlich baut auf den Gutachter- und Ratgeberfunktionen auf, sie geht allerdings auch darüber hinaus. Sie ist vornehmlich dort gefordert, wo eine Eingliederung bzw. Beschäftigungssicherung weniger an technisch-organisatorischen Restriktionen zu scheitern droht als vielmehr an der Kooperationsverweigerung eines oder mehrerer Verfahrensbeteiligter. Hier geht es nicht (nur) darum, gegebenenfalls Anpassungserfordernisse und Anpassungsmöglichkeiten aufzuzeigen, sondern (auch) darum, die Beteiligten - den betroffenen Behinderten oder den/die opponierenden betrieblichen Entscheidungsträger - von der Angemessenheit, Zumutbarkeit und Praktikabilität entsprechender Beschäftigungsoptionen zu überzeugen, Kompromißlinien zwischen widerstreitenden Interessenlagen zu entwickeln und so Kooperationsbereitschaft aufzuschließen.

Nach dieser funktionalen Unterscheidung, die zeigt, daß es sich beim untersuchten Instrument um mehr als nur technische Beratung und um mehr als ein Realtransferangebot handelt, läßt sich sein (potentieller) Wirkungsbeitrag differenzierter nachzeichnen: Dabei ist zunächst festzuhalten, daß Wirtschaftsunternehmen und Verwaltungen in ihrem Verhalten vorrangig an ihren Produktions- und Dienstleistungszielen orientiert sind. Nur in Werkstätten für Behinderte und ähnlichen Einrichtungen ist die Beschäftigung Behinderter unmittelbarer Bestandteil des Betriebszwecks. Im Normalfall ist das Steuerungsanliegen jedoch vom Betriebszweck verschieden. Je nachdem, ob die betrieblichen Ansprechpartner im konkreten Einzelfall das Steuerungsanliegen nun als eigenständiges Ziel neben den betrieblichen Eigeninteressen aufgreifen oder ihm neutral oder sogar ablehnend gegenüberstehen, lassen sich deutliche Unterschiede in Wirkungsweise und Wirkungspotential Technischer Beratung feststellen.

Unterliegt der betriebliche Steuerungsadressat keinem unmittelbaren Handlungsdruck und ist er unabhängig von betrieblichen Zweckmäßigkeitsoberlegungen bereit, sich um die betriebliche Integration eines Behinderten zu bemühen, so erfolgt die öffentliche Intervention zugunsten des Behinderten in einer **affirmativen Steuerungssituation**. Besonderer (materieller) Verhaltensanreize bedarf es in dieser Situation nicht. Ist die betriebliche Aufmerksamkeit für die Unterstützungsbedürftigkeit eines konkreten Behinderten geweckt, so werden die für die Eingliederung oder Beschäftigungssicherung erforderlichen Maßnahmen in starkem Maße vom betrieblichen Engagement getragen. Ein derart gezieltes Eingehen auf das Steuerungsanliegen setzt i.d.R. eine relativ günstige ökonomische Situation des Betriebes voraus. Förderlich ist darüber hinaus, wenn die betriebsinterne Organisationsstruktur für derartige Aktivitäten freie oder sogar spezialisierte personelle Ressourcen vorsieht, wenn - in größeren Betrieben - entsprechende Verfahren verbindlich geregelt sind und wenn die entscheidenden Akteure dem Anliegen gegenüber grundsätzlich aufgeschlossen und persönlich motiviert sind. Unter diesen Bedingungen wirken bereits relativ schwache Verhaltensnormen und/oder persuasive Maßnahmen stützend und absichernd ebenso wie das Angebot einer öffentlichen Kostenkompensation, wobei teilweise - insbesondere in größeren Betrieben - nicht einmal eine volle Kompensation erforderlich ist und es beim Zuschuß vornehmlich um die "Geste" öffentlicher Anerkennung geht.

In Abhängigkeit davon, inwieweit der jeweilige Betrieb in der Lage ist, die erforderlichen Anpassungsleistungen selbst zu erkennen und zu erbringen, ist jedoch auch hier eine sachkundige Beratung hilfreich bzw. sogar erforderlich: In der Regel wird in derartigen Fällen zwar die betriebliche Kompetenz und Kreativität zu geeigneten Problemlösungen führen. Aufgrund des im allgemeinen begrenzten betrieblichen Erfahrungshorizonts mit den Leistungsmöglichkeiten Behindter auf der einen und den modernen Anpassungsmöglichkeiten auf der anderen Seite sind aber auch affirmativ geprägte betriebliche Bemühungen um die Integration Behindter ohne entsprechend sachkundige Begleitung der latenten Gefahr eines vorzeitigen Scheiterns ausgesetzt und tendieren dazu, sich mit Lösungen zu begnügen, die den gegebenen Handlungsspielraum nicht

optimal ausnutzen, wodurch die qualitativen Standards der Zielerreichung beeinträchtigt werden, wenn nicht sogar der Erfolg selbst wiederum langfristig gefährdet sein kann. In affirmativen Steuerungssituationen ist der Technische Berater somit vornehmlich in seinen Prüffunktionen gefordert, wobei die Kontrollfunktion im Zusammenhang mit der Finanzhilfebewilligung und -verwendung mehr formalen Charakter hat, während die Gutachterfunktion im Vordergrund steht. Die Beratungsfunktionen haben hier demgegenüber einen mehr ergänzenden Stellenwert; je nach betrieblicher Problemlösungskompetenz sind sie mehr oder weniger dringlich zur Unterstützung der gegebenen Verhaltensbereitschaft und zur optimalen Ausschöpfung des Verhaltensspielraums erforderlich.

Im Unterschied zur affirmativen Steuerungssituation zeichnet sich die **kooperative Steuerungssituation** dadurch aus, daß die betrieblichen Adressaten kein Interesse an der Beschäftigungsintegration Behindter "neben" den betrieblichen Eigeninteressen haben, d.h. dem Steuerungsanliegen in der Regel eher neutral gegenüberstehen und zu entsprechenden Bemühungen nur insoweit bereit sind, als dadurch die produktionsorientierten Ablauf- und Optimierungsinteressen begünstigt oder zumindest nicht negativ berührt werden. Die Kooperationsbereitschaft röhrt in derartigen Fällen eher aus einer Verhaltensrestriktion denn aus einem Verhaltensinteresse her. Dabei lassen sich die zugrundeliegenden Verhaltensrestriktionen danach unterscheiden, ob dem Betrieb die Verfolgung der eigenen Interessen aus eigener Kraft nur begrenzt möglich ist, so daß er Hilfen von außen gerne in Anspruch nimmt (wenn er nicht sogar darauf angewiesen ist), oder ob einer "geradlinigen" Verfolgung der Eigeninteressen institutionelle oder normative Verhaltensrestriktionen entgegenstehen. In beiden Fällen erfolgt die betriebliche Kooperationsbereitschaft also aus einer begrenzten Verhaltensautonomie, die im ersten Fall der Steuerung einen Ansatzpunkt für gezielte **Kooperationsanreize** bietet und im zweiten Fall durch wirksame normative und/oder institutionelle **Kooperationsverpflichtungen** erzeugt worden ist.

Eine anreizinduzierte Kooperation im Interesse einer Behindertenintegration kann sich ergeben, wenn ein entsprechendes Vermittlungsangebot

auf einen (drängenden) betrieblichen Personalbedarf trifft, der (unmittelbar) anderweitig nicht zu decken ist, oder wenn ein Finanzhilfeangebot auf ein akutes oder latentes betriebliches Investitionsvorhaben paßt, das aus eigener Kraft (zum gegebenen Zeitpunkt oder im gewünschten Ausmaß) nicht realisiert werden kann. Auch unter diesen Bedingungen läßt sich die betriebliche Kompromißbereitschaft durch das anreizorientierte Unterstützungsangebot jedoch nur begrenzt erhöhen, so daß damit "nur" die (vordergründig) leistungsfähigeren unter den Behinderten betrieblich integriert werden können.

Geht die Kooperation primär auf das Angebot einer Finanzhilfe zurück, so sind die Technischen Berater wiederum vorrangig in ihrer Prüffunktion gefordert - allerdings wiederum mit einem eher förderungstechnisch-formalen Charakter, da die Zuschußzahlung mehr oder minder explizit losgelöst von behinderungsspezifischen Anpassungserfordernissen erfolgt und der betrieblichen Verwendungsautonomie überlassen bleibt. Basiert die Kooperation dagegen auf einem betrieblichen Personalengpaß, so kann es hilfreich oder sogar erforderlich sein, den Betrieb durch Information und Beratung bei der Einschätzung der Leistungsfähigkeit des Behinderten und/oder bei der Erkundung geeigneter technisch-organisatorischer Anpassungsmaßnahmen zu unterstützen, um die Entscheidungsträger so von der Eignung des vorgeschlagenen Behinderten für die infragestehenden Arbeitsaufgaben zu überzeugen. Auch in einer derartigen Steuerungssituation kann aufgrund der Interessenkonstellation mit einem vergleichsweise großen betrieblichen Engagement gerechnet werden; stärker als in affirmativen Steuerungssituationen ist dieses Engagement - das hier nicht vorrangig dem Behinderten gilt - jedoch durch Technische Beratung abzustützen und in seinem Ergebnis zu besseren qualitativen Standards zu verhelfen. Derartige Aufklärungs- und Beratungsleistungen, die anders als anreizorientierte Finanzhilfeangebote weniger auf eine Verschiebung der betrieblichen Risikopräferenz als vielmehr auf eine Veränderung der Risikoperception zielen, können bewirken, daß auch gravierender beeinträchtigte Behinderte von den Integrationsbemühungen profitieren und Betriebe, die gegenüber entsprechenden Anreizen autonom sind, für eine Integration gewonnen werden.

Beruhrt die Kooperation auf einer entsprechenden Verpflichtung, die im Bereich der Beschäftigungsförderung für Behinderte gegenwärtig nur für Kündigungsverfahren verbindlichen Charakter hat, so ist damit zunächst nur sichergestellt, daß integrationsfördernde oder -sichernde Bemühungen aufgenommen werden und nicht an den mehr oder minder engen Grenzen der gegebenen betrieblichen Möglichkeiten enden, sondern für weitergehende Versuche offen gehalten werden. Sollen diese Grenzen aber tatsächlich überwunden werden, so ist hier in Anbetracht des i.d.R. eher verhaltenen betrieblichen Engagements die Notwendigkeit, die Verfahrensvorgabe durch entsprechend befähigende Verfahrensbeiträge auszufüllen, nochmals größer. Der Technische Berater ist hier in erster Linie als Ratgeber, der Möglichkeiten der Behindertenbeschäftigung aufzeigt, und als Moderator, der bei der Entwicklung von Kompromißlinien hilft, gefordert. Seine kontrollierende Mitwirkung wird nur insoweit benötigt, als die notwendigen Anpassungsmaßnahmen mit Kosten verbunden sind, die bezuschußt werden sollen; die Gutachterfunktion dient hier mehr der Fundierung seiner Beratungsleistungen als der Legitimation von normativen Verwaltungsentscheidungen. Gleichzeitig ist festzustellen, daß durch die Mitwirkung des Technischen Beraters die begünstigende Verfahrensvorgabe an die Möglichkeiten ihrer Einlösung geknüpft und damit für die Steuerungsadressaten "objektiviert" wird, was zu einer größeren Akzeptanz der normativen bzw. institutionellen Verhaltensrestriktion führt und diskriminierende Nachwirkungen auf den nur schwach regulierten Bereich des betrieblichen Einstellungsverhaltens vermindert.

Die ungünstigsten motivationalen Voraussetzungen beim Steuerungsadressaten finden die öffentlichen Integrationsbemühungen schließlich, wo sich die relevanten betrieblichen Entscheidungsträger explizit gegen die (Weiter-)Beschäftigung eines Behinderten entschieden haben, weil sie in einer/jeder besonderen (weitergehenden) Rücksichtnahme auf dessen Beschäftigungsinteressen eine objektiv nicht gerechtfertigte Anpassungserfordernis oder eine unzumutbare Beeinträchtigung der betrieblichen Interessen sehen. In einer derartig **kontroversen Steuerungssituation** fehlt es nicht nur an der betrieblichen Kooperationsbereitschaft, vielmehr ist mit mehr oder minder massiven Widerständen zu rechnen. Ein Appell an affirmative Motive bleibt hier weitgehend ohne Resonanz, ein

mehr oder minder pauschales Angebot am Betriebszweck orientierter Anreize dürfte ebenfalls nicht die notwendige Aufmerksamkeit finden, ebenso wie das Angebot von Unterstützungsleistungen nicht aktiv aufgegriffen wird. Anders als bei neutraler Interessenkonstellation, wo notfalls Verfahrensvorgaben die erforderliche Kooperationsbeziehung erschließen können, führen derartige Verhaltensrestriktionen hier vornehmlich zu fortgesetzten Ausweichstrategien und verstärkten Rechtfertigungsanstrengungen. Hier ist deshalb das unmittelbare Verhaltensgebot erforderlich, zumindest aber die glaubhafte Drohung seines Einsatzes.

Eine derartige Möglichkeit ist der Beschäftigungsförderung für Behinderte nur im Rahmen der ermessenzugänglichen diskretionären Entscheidung über Kündigungsanträge gegeben. Soll das Gebot (hier die Verpflichtung zur Weiterbeschäftigung) nicht willkürlichen Charakter haben, was unter rechtsstaatlichen Bedingungen Voraussetzung für die Tragfähigkeit der Verwaltungentscheidung und damit auch für die Glaubwürdigkeit ihrer Androhung ist, so muß dabei den jeweiligen Möglichkeiten, dem Gebot Folge zu leisten, hinreichend Rechnung getragen werden. Erhält der Technische Berater, wie sich zeigte, in kontroversen Steuerungssituationen überhaupt nur durch die normativen und institutionellen betrieblichen Verhaltensrestriktionen die Chance zur Problemdiagnose, so ist hier seine Gutachterfunktion gefordert, um weitergehende Verhaltensgebote zu rechtfertigen.

Kann durch das Zusammenwirken von "Drohgebärde" und Unterstützungsangebot der betriebliche Widerstand aufgehoben werden, so darf die öffentliche Intervention dabei nicht stehenbleiben; da hier die Umsetzung der erfolgssichernden Veränderungen auf ein anhaltend distanziertes oder weiterhin entgegengesetztes betriebliches Interesse stößt, kann sie – anders als in affirmativer oder kooperativer Steuerungssituation – nicht dem betrieblichen Engagement überlassen bleiben. Ohne eine entsprechende "Nachbetreuung", die im Bedarfsfall auch eine rasche "Nachbesserung" einschließt, ist vielmehr zu beobachten, daß die latente Gefährdung des Beschäftigungsverhältnisses andauert, weil die erforderlichen und möglichen Anpassungen nur zögerlich vorgenommen werden. Bei kontroverser Ausgangssituation schafft das Steuerungsinstrumentarium

also nur selten eine echte Kooperationsbeziehung zum betrieblichen Adressaten, sondern allenfalls seine passive Duldung von beschäftigungsfördernden Bemühungen, deren Problemlösungskraft durch die öffentlichen Institutionen selbst zu beweisen ist. Hier helfen die Technischen Berater mit dem erforderlichen Sachverstand, wobei allerdings zu beobachten ist, daß sie unter bestimmten Bedingungen bei massiven betrieblichen Widerständen darauf verzichten (müssen), diesen Sachverstand mit Nachdruck zur Geltung zu bringen.

Insgesamt bestätigt die Analyse, daß es, um Betriebe zu einem aufgeschlosseneren oder sogar begünstigenden Verhalten gegenüber Schwerbehinderten zu bewegen, je nach konkreter Steuerungssituation einer unterschiedlichen Kombination der verschiedenen Instrumente, d.h. eines **Zusammenwirkens von Verhaltensanreiz, Verhaltensdruck und Verhaltenshilfe** bedarf. Dabei ist zu beobachten, daß selbst bei affirmativer oder zumindest doch kooperativer Ausgangssituation, in Fällen also, in denen die Schwierigkeiten eines Steuerungserfolgs vorrangig in den begrenzten betrieblichen Fähigkeiten liegen, das bestehende öffentliche Unterstützungsangebot von den Betrieben selten eigeninitiativ nachgefragt wird. Selbst wo entsprechende Finanzhilfen betrieblich berücksichtigt werden, bleiben die damit durchgeführten Anpassungsmaßnahmen i.d.R. eng begrenzt und im Rahmen vertrauter Lösungsmuster.

Dieser sparsame Umgang mit den Förderungsmitteln entspricht dabei durchaus nicht immer dem Interesse an einem effizienten Mitteleinsatz - oftmals ist darin eher ein bedauerlicher Verzicht auf gegebene Möglichkeiten zu sehen, auch Behinderte mit gravierenden Anpassungserfordernissen zu integrieren bzw. den betreffenden Behinderten so zu beschäftigen, daß er seine Fähigkeiten und Kenntnisse möglichst voll verwerten und weiterentwickeln kann (§ 11 Abs. 2 SchwbG). Wohlgemerkt: Hier handelt es sich nicht um Eingliederungsprobleme, die in einer gleichgültigen oder ablehnenden Haltung des betreffenden Betriebes begründet liegen. Die verkürzte Reichweite des Förderungsangebots - sowohl was den Kreis der begünstigten Behinderten, als auch was die qualitativen Standards der Eingliederung angeht - resultiert hier vielmehr aus dem (notwendigerweise) begrenzten Erfahrungshintergrund der betrieblichen Ent-

scheidungsträger mit der Leistungsfähigkeit von Behinderten auf der einen Seite und den modernen Anpassungsmöglichkeiten auf der anderen Seite: Es bedarf schon eines hohen Maßes an affirmativer Motivation, wenn betriebliche Akteure mit ihrer auf den Betriebszweck oder auf unmittelbare Produktions- und Verrichtungsvorgaben ausgerichteten Orientierung - ohne entsprechende Notwendigkeit - von sich aus zugunsten eines Behinderten mit ihren bisherigen Wahrnehmungsmustern und Verfahrensroutinen brechen und eigeninitiativ die unter Umständen mühselige Suche nach neuen, womöglich gar unkonventionellen Problemlösungen auf sich nehmen sollen. Hier reicht deshalb auch nicht das Angebot einer öffentlichen Kostenübernahme. Im Bedarfsfall, und dieser scheint angesichts der qualitativen Reichweite der bisherigen Förderungspolitik relativ oft gegeben zu sein, muß das Unterstützungsangebot (darüber hinaus) in Form von Realtransfers bereitgestellt werden, die unmittelbar die "materiellen" Problemlösungen (technische Arbeitshilfen, Organisationsmuster etc.) offerieren oder durch gezielte Information und Beratung bei der Suche nach geeigneten Lösungen und ihrer innerbetrieblichen Umsetzung helfen.

Auch derartige Realtransferangebote müssen aktiv an ihre Adressaten herangetragen werden, wobei es nicht nur um einen möglichst hohen Bekanntheitsgrad geht. Vor allem Dienstleistungsangebote, also auch die Technischen Berater, sind in ihrer Wirksamkeit davon abhängig, daß sie frühzeitig in die betriebliche Entscheidungsfindung einbezogen werden. Dem steht - auch bei aufgeschlossenem Interesse - z.T. eine aus man gelnder Einsicht resultierende Überschätzung der eigenen betrieblichen Kompetenz hinsichtlich der bestehenden Möglichkeiten behinderungsnotwendiger und/oder behinderungsgerechter Arbeits(platz)gestaltung entgegen, zum Teil aber auch Mißtrauen hinsichtlich des unterstützenden Charakters der Beratung und eine innerbetrieblichen Abhängigkeitsverhältnissen geschuldete Präferenz für betriebsinterne Verfahren. Diese Barrieren lassen sich zwar durch entsprechende Einbeziehungspflichten überwinden, teilweise sind derartige Verpflichtungen auch unumgänglich. Die Beteiligung erfolgt in diesem Fall jedoch auf keiner kooperativen Basis.

Wie die Praxis Technischer Beratung nun zeigt, lassen sich betriebliche Kooperationswiderstände zumindest partiell auch überwinden, ohne daß der normative Verhaltensdruck angehoben werden muß. Dies setzt allerdings voraus, daß der Betrieb oder zumindest ein potenter Ansprechpartner mit dem Beratungsangebot vertraut und von der Sachkunde des Beraters überzeugt ist. Damit hängt bereits die Akzeptanz der Technischen Berater sowohl von der Qualität und Intensität ihrer Betriebskontakte als auch von ihrer fachlichen Beratungskompetenz ab. Die Fallstudien und Rahmengespräche zeigten jedoch nicht nur die Notwendigkeit dieser Faktoren, sondern bestätigten z.T. auch entsprechende Angebotsschwächen, auf deren Existenz und implementationsbedingte Ursachen bereits die Ergebnisse der schriftlichen Befragung hingewiesen haben.

Insgesamt haben die Fallstudien also bestätigt, daß der Technische Berater durch seine verschiedenartigen funktionalen Wirkungsbeiträge dabei helfen kann, daß finanzielle Förderungsleistungen besser gegen Mitnahme und Mißbrauch abgesichert sind, daß Wahrnehmungsklischees und Verfahrensroutinen der betrieblichen Entscheidungsträger auf den unterschiedlichsten Ebenen aufgebrochen und somit neue Beschäftigungsoptionen erschlossen werden, daß die normative Regulierung von den Steuerungssadressaten als kooperatives Problemlösungsverfahren erlebt wird und somit keine/weniger diskriminierende "Schleifspuren" hinterläßt, daß innerbetriebliche Widerstände infolge nicht lösbar erscheinender Zielkonflikte überwunden werden und daß die (Weiter-)Beschäftigung von Schwerbehinderten auch den qualitativen Standards des Steuerungsziels möglichst nahe kommt.

3.4 Technische Beratung in Kündigungsschutzverfahren - eine statistische Analyse ihrer Einbeziehung und Wirksamkeit

Zielsetzung dieses Untersuchungsteils ist es, statistisch abgesicherte Aussagen über Determinanten der Einschaltung Technischer Beratung, über Faktoren, die den Verfahrensausgang bestimmen, und über den relativen Wirkungsbeitrag Technischer Beratung machen zu können. Für eine derartige Inanspruchnahme- und Wirksamkeitseinschätzung ist eine vergleichende Analyse der verschiedenartigen Regelungs- und Förderungsvorgänge

erforderlich, wobei auch Fälle einzubeziehen sind, die ohne Mitwirkung eines Technischen Beraters abgewickelt worden sind. Bei der Suche nach entsprechenden Datenbeständen, die für eine derartige Analyse herangezogen werden könnten, galt die Aufmerksamkeit zunächst der Frage nach der Grundgesamtheit möglicher Regelungs- und Förderungsanlässe. Klammt man dabei den Bereich der Nachgehenden Hilfe für Schwerbehinderte, die in einem Beschäftigungsverhältnis stehen, aus, da hier über die Anzahl förderungs- bzw. regulierungsbedürftiger Situationen allenfalls spekuliert werden kann, so verbleiben die betrieblichen Zu- und Abgangsprozesse. Als potentielle Mitwirkungsfälle für die Technischen Beratungsdienste können demnach sämtliche betrieblichen Neueinstellungen (1982: rund 5,6 Mio.)⁶³ bzw. enger gefaßt die den Arbeitsämtern gemeldeten offenen Stellen (1982: rund 1,1 Mio.), die Arbeitsvermittlungen insgesamt (1982: rund 1,4 Mio.) oder die Arbeitsvermittlungen für Schwerbehinderte (1982: 100.838)⁶⁴ und die Zahl der bearbeiteten Kündigungsschutzfälle nach § 12 SchwbG (1982: 38.382)⁶⁵ angesehen werden.

Der Nachteil der Grundgesamtheit "Arbeitsvermittlungen für Schwerbehinderte" liegt darin, daß es sich dabei ausschließlich um Erfolgsfälle handelt. Auch gibt es keinen Datensatz "Vermittlungsfälle": Die fallbezogenen Daten müßten also in den Arbeitsämtern aus verschiedenen (ruhenden) Karteien zusammengetragen werden,⁶⁶ ohne daß dabei eine zutreffende fallbezogene Zuordnung von Personen-, Betriebs- und Leistungsdaten gewährleistet werden kann. In den jährlichen Strukturuntersuchungen der Abgänge aus Arbeitslosigkeit werden für das Untersuchungsinteresse wesentliche Merkmale nicht erfaßt.

63 Nach § 11 Abs. 1 Schwerbehindertengesetz ist bei jeder Neueinstellung die Möglichkeit der Schwerbehindertenbeschäftigung zu prüfen; die Zahlenangabe ist entnommen aus: H. Rudolph, Die Entwicklung der Vermittlungen in Arbeit, in: MittAB 2/84, S. 172.

64 ANBA, Arbeitsstatistik 1983 - Jahreszahlen, S. 124, 128.

65 **Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Hauptfürsorgestellen**, Jahresbericht 1982, Kassel 1983, S. 78.

66 Arbeitslosenkartei, Offene Stellen-Kartei, Betriebsakten-Registatur, Leistungsstatistik.

Anders bei der Grundgesamtheit der Kündigungsschutzverfahren, auf die sich denn auch - trotz ihres, wie sich gezeigt hat, nachgeordneten Stellenwerts in der Arbeit der Technischen Berater - dieser Untersuchungsteil beschränkt: Die Hauptfürsorgestellen verfügen über fallbezogenes Datenmaterial, allerdings ist die Datenerfassung in den einzelnen Hauptfürsorgestellen sehr unterschiedlich. Die Datenorganisation richtet sich nach Verwaltungserfordernissen und ist (noch) nicht auf Wirkungsanalysen abgestellt: So werden z.B. in der Hauptfürsorgestelle Münster, die als erste ihre Geschäftsstatistik auf elektronische Datenträger speichert (seit Anfang 1983), Einschaltungen von Technischen Beratern nur dann entsprechend erfaßt, wenn sie erfolgreich waren und damit ein Zahlungsvorgang (finanzielle Förderung) verbunden war. Auch hier ist also eine Rekonstruktion der Regelungsfälle aus den Akten erforderlich. Auch wenn dies bei den Kündigungsschutzfällen weitaus weniger problematisch ist als bei den Arbeitsvermittlungen, begrenzt der damit verbundene Aufwand die Größe der möglichen Stichprobe. Nach verschiedenen Vorgesprächen in einzelnen Hauptfürsorgestellen und bei deren Arbeitsgemeinschaft ist ein Erfassungsbogen erstellt worden, der erwarten ließ, daß die darin enthaltenen Erhebungsmerkmale von allen Hauptfürsorgestellen für eine begrenzte Zahl von Fällen rekonstruiert werden können.⁶⁷

Zu den Erhebungsmerkmalen, von denen begründet ein Einfluß sowohl auf die Einschaltung eines Technischen Beraters als auch auf den Ausgang des Verfahrens erwartet werden durfte, zählen Angaben zur Person des betroffenen Schwerbehinderten (z.B. Alter), zum jeweiligen Betrieb (z.B. Größe) und zum Vorgang selbst (z.B. Kündigungsgrund). Andere wichtige Merkmale wie z.B. das Verhältnis des jeweiligen Betriebes zur jeweiligen Hauptfürsorgestelle oder ein bestehendes Konkurrenzverhältnis zu anderen anderweitig geschützten Beschäftigten konnten hier nicht erhoben werden. Hinzuweisen ist schließlich auf die systematische Verzerrung dadurch, daß Technische Berater bei kooperativen Arbeitgebern und entsprechend informierten Sachbearbeitern in den Fürsorge-/Hauptfürsorgestellen häufiger bereits im Vorfeld von offiziellen Kündigungs-

⁶⁷ Erhoben wurden jeweils 6 Personaldaten, 5 Betriebsdaten und 4 Fall-

schutzverfahren hinzugezogen werden, wo sie nach übereinstimmender Auskunft in den verschiedenen Gesprächen auch ihre größeren Erfolge erzielen. Ohne den Effekt dieser Verzerrung quantifizieren zu können, ist anzunehmen, daß dadurch mit der Stichprobe Mitwirkung und Wirkungsbeitrag Technischer Beratung insgesamt eher unterschätzt werden.

Einbezogen wurden nur ordentliche Kündigungen, die ermessenszugänglich waren und bei denen der Schwerbehinderte nicht offenkundig selbst aus dem Betrieb ausscheiden wollte. Damit sollte einerseits sichergestellt werden, daß es sich bei den erfaßten Vorgängen nicht um Fälle handelt, in denen ein (vordergründig oder tatsächlich) gravierendes persönliches Fehlverhalten des Schwerbehinderten Anlaß für das Verfahren gab, so daß mit besonders verhärteten Konfliktlinien im Betrieb zu rechnen wäre. Andererseits sollte bei den erhobenen Fällen eine tatsächliche Einwirkungsmöglichkeit (und -notwendigkeit) bestanden haben, was sowohl bei einer Zustimmungsverpflichtung nach § 16 SchwBG (Betriebsschließung oder wesentliche Betriebseinschränkung) wie auch bei einem bereits zu Beginn des Verfahrens vorliegenden Einverständnis des Behinderten nicht gegeben ist.

Aus der qualitativ so eingegrenzten Grundgesamtheit wurden insgesamt 360 Kündigungsschutzfälle erfaßt, wobei jeder Hauptfürsorgestelle eine Quote zugewiesen worden ist, die ihrem Anteil an den ermessenszugänglichen, ordentlichen Kündigungsschutzfällen 1983 entspricht, die mit einer Weiterbeschäftigung oder - bei Zustimmung zur Kündigung - ohne Einverständnis des Schwerbehinderten abgewickelt worden sind. Um eine genügende Anzahl von Fällen mit Technischer Beratung zu garantieren, wurde darüber hinaus vorgegeben, daß jeweils ein Viertel der Fälle unter Mitwirkung eines Beraters abgewickelt werden sein sollte. Die Erhebungsaktion begann mit der Versendung des Erfassungsbogens im November 1984 und endete nach einigen Erinnerungen mit einem Rücklauf von 100 % im Juni 1985⁶⁸. Die überwiegende Zahl der erfaßten Kündigungsfälle ist dennoch 1984 abschließend bearbeitet worden.

⁶⁸ Die Erhebung mußte aufgrund von Verzögerungen beim Zugang zu den Fallstudien vor diesen durchgeführt werden und konnte deshalb im Erhebungsprogramm deren Ergebnisse nicht berücksichtigen.

Die Auswertung beruht auf einfachen Kreuztabellenanalysen, mit deren Hilfe signifikante Unterschiede in den beiden Teilstichproben - Fälle mit bzw. ohne Mitwirkung eines Technischen Beraters - nachgegangen wurde. Zur quantifizierenden Einschätzung des Wirkungsbeitrages Technischer Beratung wurde zusätzlich eine multivariate Analyse durchgeführt, um ihn vom Einfluß anderer Faktoren zu isolieren. Zu diesem Zweck wurde das Verfahren der logit-Analyse gewählt. Gegenüber einfachen Regressionsverfahren bietet das logit-Modell den Vorteil, daß es die Schätzfunktion in ein Null-Eins-Intervall für die abhängige Variable einpaßt, wodurch vermieden wird, daß in sogenannten binary-choice-Situationen, in denen es um die Wahrscheinlichkeiten eines Alternativenpaares geht, Wahrscheinlichkeiten größer 1 oder kleiner 0 geschätzt werden. Das logit-Modell basiert dabei auf einem Transformationsvorgang, der die Wahrscheinlichkeitsabschätzung für die Wahl der interessierenden Alternative (bei der hier behandelten Fragestellung: die Wahrscheinlichkeit der Weiterbeschäftigung eines von Kündigung bedrohten Schwerbehinderten) mit Hilfe einer Abschätzung des Verhältnisses der Wahrscheinlichkeiten beider Entscheidungsalternativen (hier: Weiterbeschäftigung und Entlassung) vornimmt.⁶⁹ Das konstante Glied der

⁶⁹ Das logit-Modell basiert auf der Wahrscheinlichkeitsfunktion

$$P_i = \frac{1}{1 + e^{-(a + bX_i)}}$$

Durch Umformungen und Logarithmieren ergibt sich die Schätzfunktion

$$\ln \frac{P_i}{1-P_i} = a + bX_i$$

Dabei ist P_i = die Wahrscheinlichkeit, daß die Beobachtungseinheit i den Wert 1 annimmt (im hier interessierenden Zusammenhang also, daß das Kündigungsschutzverfahren mit der Sicherung des Beschäftigungsverhältnisses beendet wurde).

a,b = Lage- und Steigungsparameter der Schätzfunktion

X_i = Ausprägung der unabhängigen Variable X bei der Beobachtungseinheit i

ausführlicher zum Verfahren s. R.S. Pindyck, D.L. Rubinfeld, Econometric Models and Economic Forecasts, Tokyo u.a. 1976, S. 238ff. Be-
(Fortsetzung Fußnote)

Schätzgleichung bestimmt wie in linearen Regressionsgleichungen die Lage der Funktion; die geschätzten Koeffizienten der berücksichtigten unabhängigen Variablen bestimmen die Steigung der Funktion: Ein größerer Koeffizient steht dementsprechend für einen stärkeren Zusammenhang zwischen der jeweiligen Variablen und der interessierenden Ausprägung der Zielvariablen - das Vorzeichen gibt Auskunft über die Art des Zusammenhangs.

Aussagen zur Repräsentativität des Datenmaterials und damit der Ergebnisse sind nur bedingt möglich. Sicher ist, daß der Anteil von 25 %, den die Fälle mit Technischer Beratung in der Erhebung haben, deutlich überhöht ist. Nimmt man die aus der schriftlichen Befragung resultierende Schätzung von jährlich 800-900 Kündigungsschutzverfahren, an denen ein Technischer Berater mitwirkt, so stellen die 88 hier erfaßten Fälle ungefähr eine 10 %-Stichprobe dar. Die Zahl der echten Steuerungs- bzw. Förderungsfälle unter den abgeschlossenen ordentlichen Kündigungsschutzverfahren läßt sich dagegen weit unsicherer abschätzen; eine entsprechende Statistik liegt auch den Hauptfürsorgestellen nicht vor.

Versucht man eine Eingrenzung, so wurden 1984 insgesamt rund 11.000 ordentliche Kündigungsschutzfälle bearbeitet, die ermessenszugänglich waren und in denen bei Zustimmung der Behinderte Einwendungen vorgebracht hatte. In weiteren 7.500 ermessenszugänglichen Fällen erfolgte die Zustimmung mit Einverständnis des Behinderten; in einer unbekannten Zahl dieser Fälle kann das Einverständnis erst im Zuge des Verfahrens erwirkt worden sein - dementsprechend wäre die Zahl strittiger Fälle höher zu schätzen. Auf der anderen Seite sind in den 11.000 Fällen rund 3.500 Verfahren enthalten, die mit dem Ausscheiden des Schwerbehinderten im gegenseitigen Einvernehmen enden. Inwieweit es sich dabei erst um ein Verfahrensergebnis oder aber bereits um ein mit dem Behinderten abgesprochenes Verfahrensziel handelte, ist ebenfalls nicht bekannt.

(Fortsetzung Fußnote von vorangegangener Seite)
rechnet wurde die logit-Analyse mit Hilfe des Programm-Pakets Shazam.

Tabelle 13: Strukturvergleich der Stichproben mit Vergleichsgesamtheit¹
nach Verfahrensausgang

Verfahrensausgang	Vergleichsgesamtheit (N = 11.000)	hochgerechnete Gesamtstichprobe ²	Fälle ohne Technischen Berater (N = 272)	Fälle mit Technischem Berater (N = 88)
Auflösung des Beschäftigungsverhältnisses davon:	59 %	65 %	68 %	34 %
Zustimmung zum Antrag	27 %	55 %	58 %	32 %
Ausscheiden im gegenseitigen Einvernehmen	32 %	10 %	10 %	2 %
Sicherung des Beschäftigungsverhältnisses davon:	41 %	35 %	32 %	66 %
Rücknahme des Antrages	30 %	16 %	13 %	44 %
Ablehnung des Antrages	11 %	19 %	19 %	22 %

- 1) Da die relevante Grundgesamtheit (ermessenszugängliche ordentliche Kündigungsschutzfälle, bei denen die Kündigung ohne Einverständnis des Behinderten erfolgte) nicht bekannt ist, wird hier eine angenäherte Vergleichsgesamtheit zugrundegelegt: alle ermessenszugänglichen ordentlichen Kündigungsschutzverfahren 1984 ohne Fälle, in denen die Zustimmung zum Antrag ohne Einwendungen des Behinderten erteilt worden ist (Quelle: Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Hauptfürsorgestellen).
- 2) Entsprechend der Schätzungen für den jeweiligen Stichprobenumfang erhielten die Fälle ohne Mitwirkung eines Technischen Beraters das dreifache Gewicht.

Insgesamt ist also damit zu rechnen, daß es sich bei den genannten 11.000 Fällen eher um eine Mindestgröße handelt. Zieht man davon - großzügig gerechnet - 900 Fälle ab, in denen ein Technischer Berater hinzugezogen worden ist (Einschaltungsquote also maximal 8 %), so stellen die in der Erhebung erfaßten Kündigungsschutzfälle ohne Mitwirkung eines Technischen Beraters maximal eine 3 %-Stichprobe dar.

Um wenigstens einen groben Eindruck davon zu gewinnen, ob die erfaßten Kündigungsschutzfälle im Sinne einer Positiv- oder Negativauswahl verzerrt sind, ist mit diesen Schätzwerten ein Strukturvergleich nach dem Verfahrensausgang angestellt worden. Das Ergebnis zeigt Tabelle 13. Der höhere Stichprobenanteil von Fällen, die mit dem Ausscheiden des Behinderten, insbesondere nach Erteilung der Zustimmung durch die Hauptfürsorgestelle enden, könnte durch die beschriebenen Unschärfen bei der Schätzung der herangezogenen "Vergleichsgesamtheit" bedingt sein. Unerklärt bleibt jedoch das verkehrte Verhältnis von Antragsrücknahmen durch den Arbeitgeber zu Antragsablehnungen durch die Hauptfürsorgestelle. Die höhere Ablehnungsquote in der Stichprobe geht dabei auf die entsprechend abweichende Verteilung in den erfaßten Fällen ohne Mitwirkung eines Technischen Beraters zurück. Angesichts dieser Verzerrung sind die Ergebnisse dieses Untersuchungsteils nur mit entsprechenden Vorbehalten als Beleg und eher als zusätzlicher Hinweis auf die Relevanz der gefundenen Zusammenhänge zu werten.

3.4.1 Strukturmerkmale der Einschaltung

In einem ersten Analyseschritt wird das Teilsample der Kündigungsschutzfälle ohne Einschaltung eines Technischen Beraters mit dem der Kündigungsschutzfälle, in denen der Technische Beratungsdienst hinzugezogen worden ist, verglichen. Dabei sind keine signifikanten Unterschiede nach der MdE-Einstufung, dem Geschlecht, dem Alter oder der Betriebszugehörigkeitsdauer des betreffenden Behinderten festzustellen. Dies gilt auch bezogen darauf, ob im Betrieb ein Betriebsrat oder ein Vertrauensmann der Schwerbehinderten vorhanden ist oder ob nach einer Entlassung die Pflichtquote unterschritten werden würde. Keiner dieser Faktoren scheint also Anlaß zu geben, zusätzlichen Sachverständigen in das

Kündigungsschutzverfahren einzubeziehen. Aus den Fallstudien und Expertengesprächen ist allerdings bekannt, daß in Betrieben mit Betriebsrat und Schwerbehinderten-Vertrauensmann bei kontroverser Beurteilung des Falles der Kündigungsantrag eher schon mal unterbleibt oder aber die Hauptfürsorgestelle bereits vor einem offiziellen Kündigungsantrag eingeschaltet wird. Diese Fälle werden dann als Unterstützung im Rahmen der Nachgehenden Hilfe behandelt, hier wiederum haben die Technischen Berater ihren Tätigkeitsschwerpunkt. In dem Maße wie die Existenz einer Belegschaftsvertretung zu einer vorgezogenen Einschaltung von Hauptfürsorgestelle und Technischem Beratungsdienst führt, wäre damit zu rechnen, daß es sich bei offiziellen Kündigungsschutzverfahren aus Betrieben mit Belegschaftsvertretung tendenziell eher um Fälle handelt, in denen diese dem Kündigungsantrag des Arbeitgebers bereits zugestimmt hat.

Signifikante Unterschiede zwischen den beiden Teilstichproben sind dagegen zu verzeichnen, wenn man die Art der Behinderung der betroffenen Schwerbehinderten betrachtet und deren Status im Betrieb, die Größe und die Branchenzugehörigkeit des Betriebes und den Kündigungsgrund.

Danach sind unter den Kündigungsschutzfällen mit Einschaltung eines Technischen Beraters deutlich häufiger Behinderte mit fehlenden oder funktionsbeeinträchtigten Gliedmaßen, Blinde/Sehbehinderte und seelisch Behinderte zu finden, seltener dagegen Behinderte mit Herz- und Kreislauftschäden, einer geistigen Behinderung oder einer Suchtkrankheit. Diese Unterschiede basieren zum Teil jedoch auf sehr geringen Fallzahlen (vgl. Tabelle A1 im Anhang). Faßt man die verschiedenen Behinderungsarten dergestalt zusammen, daß Schädigungen der Gliedmaßen, Verschleißerscheinungen an der Wirbelsäule und Sehbehinderungen zu einer Gruppe und die übrigen Behinderungsarten zu einer zweiten Gruppe gezählt werden (s.Tab. 14), so ergibt sich ein sehr signifikanter Unterschied zwischen den beiden Teilstichproben, wobei allerdings das Assoziationsmaß, das für die Stärke des "Zusammenhangs" zwischen der

Einschaltung eines Technischen Beraters und der Behinderungsart steht, relativ niedrig ausfällt.⁷⁰

Tabelle 14: Einschaltung Technischer Beratung (TB) und Art der Behinderung

abs % (Zeile) % (Spalte)	Art der Behinderung		
	Gruppe 1 ¹	Gruppe 2 ²	insgesamt
ohne TB	96	176	272
	35.3	64.7	75.6
	67.1	81.1	
mit TB	47	41	88
	53.4	46.6	24.4
	32.9	18.9	
insgesamt	143	217	360
	39.7	60.3	100.0

korrig. Chi² = 8.37

1 DF

Signifikanz = 0.004

Phi = 0.16

- 1) Verlust/Teilverlust oder Funktionseinschränkung an den Gliedmaßen, Verschleiß an der Wirbelsäule, Sehbehinderung.
- 2) Sonstiges, insbesondere Schäden des Herzens, des Kreislaufsystems und sonstiger innerer Organsysteme.

Als Argument hinter dieser Zusammenfassung steht die Annahme, daß es bei der ersten Gruppe vorrangig um die Beschaffung **technischer** Stütz-, Hebe- und Bereitstellungshilfen bzw. um optische Sehhilfen geht, während bei der zweiten Gruppe, die zahlenmäßig von den inneren Organleidern dominiert wird, eher **arbeitsorganisatorische** Änderungen erforder-

⁷⁰ Die verwendeten Assoziationsmaße Phi und Cramer's V können Werte zwischen 0 und 1 annehmen, wobei 1 für einen perfekten Zusammenhang steht. Phi korrigiert das Chi² um die absolute Zahl der Fälle, da gegebene Unterschiede zwischen erwarteten und beobachteten Häufigkeiten bei größerer Stichprobe eher zu einem signifikanten Chi² führen. Phi kann bei 2x2-Feldertafeln angewandt werden; Cramer's V analog bei größeren Tabellen, bei denen Phi keinen angebbaren Maximalwert hätte.

lich sind, um die psychische und organische Belastung zu vermindern oder entsprechende Beeinträchtigungen zu "neutralisieren". In dieser Interpretation paßt der Befund zu den Ergebnissen der Expertengespräche und der Fallstudien, wonach die Technischen Berater vornehmlich mit technischen und seltener mit arbeitsorganisatorischen Anpassungsmaßnahmen befaßt sind. Als ein Grund dafür ist angeführt worden, daß den Beratern - wo nicht die Kompetenz - so doch in jedem Fall die Zeit fehlt, um die für organisatorische Änderungsvorschläge erforderlichen Arbeitsplatzanalysen durchzuführen. Hingewiesen worden ist auch auf die geringe betriebliche Akzeptanz von (gravierenderen) Eingriffen in die bestehende Arbeitsorganisation. Die hier nun festgestellten Unterschiede nach der Art der Behinderung, deuten darauf hin, daß diese Grenzen des Wirkungspotentials Technischer Berater von den einschaltenden Sachbearbeitern antizipiert werden - ob in zutreffendem Maße, muß zunächst offenbleiben. Im Ergebnis ist jedenfalls festzuhalten, daß in Kündigungsschutzverfahren für bestimmte Behindertengruppen auf die Einbeziehung zusätzlichen Sachverständiges verzichtet wird oder verzichtet werden muß.

In der Teilstichprobe mit Technischem Berater zeigt sich ferner - auch wenn der Zusammenhang wiederum nicht sehr eng ist - ein deutlich höherer Anteil von Behinderten, die als gewerbliche Arbeitnehmer beschäftigt waren/sind (s. Tab. 15), wobei der Unterschied vor allem auf einen höheren Anteil angelernter Arbeiter zurückzuführen ist (s. Tab. A2).

Tabelle 15: Einschaltung Technischer Beratung (TB) und Stellung des Behinderten im Betrieb

abs % (Zeile) % (Spalte)	Stellung im Betrieb		
	gewerbl ¹	angestellt ²	insgesamt
ohne TB	194 71.3 72.4	78 28.7 84.8	272 75.6
mit TB	74 84.1 27.6	14 15.9 15.2	88 24.4
insgesamt	268 74.4	92 25.6	360 100.0

korr. Chi² = 5.05

1 DF

Signifikanz = 0.025

Phi = 0.13

1) Hilfskräfte, Angelernte und Facharbeiter.

2) Meister, Poliere, einfache und gehobene/leitende Angestellte.

In der Fallgruppe mit Technischem Berater sind auch größere Betriebe relativ häufiger vertreten. Die stärkste positive Abweichung zeigt sich in der Betriebsgrößenklasse mit 100 bis unter 500 Beschäftigten (s. Tab. A3). Insgesamt wird der Technische Beratungsdienst in Betrieben mit mehr als 100 Beschäftigten überdurchschnittlich, in kleineren Betrieben unterdurchschnittlich häufig eingeschaltet (s. Tab. 16).

Tabelle 16: Einschaltung Technischer Beratung (TB) und Betriebsgröße

abs % (Zeile) % (Spalte)	Betriebsgröße ¹		
	weniger als 100	mindestens 100	insgesamt
ohne TB	137 50.4 80.6	135 49.6 71.1	272 75.6
mit TB	33 37.5 19.4	55 62.5 28.9	88 24.4
insgesamt	170 47.2	190 52.8	360 100.0

korrig. Chi² = 3.92

1 DF

Signifikanz = 0.048

Phi = 0.11

1) gemessen an der Zahl der Beschäftigten

Deutlicher als diese Unterschiede sind die Strukturabweichungen nach der Branchenzugehörigkeit der antragstellenden Betriebe. Überdurchschnittlich vertreten in der Fallgruppe mit Technischem Berater ist das Verarbeitende Gewerbe und dabei insbesondere - allerdings bei kleiner Fallzahl - der Bereich der eisen- und stahlerzeugenden Betriebe. Im Durchschnitt liegt das Baugewerbe, während die sonstigen Bereiche, d.h. insbesondere der Handel und andere private Dienstleistungen deutlich unterdurchschnittlich vertreten sind (s. Tab. A4). Dichotomisiert man die Branchenaufteilung, so zeigt sich, daß der Technische Beratungsdienst hochsignifikant häufiger bei Kündigungsschutzverfahren aus dem Verarbeitenden Gewerbe und dem Baubereich eingeschaltet wird; im Bereich "Sonstige", der hauptsächlich aus dem (privaten) Dienstleistungssektor besteht, wird er dagegen deutlich seltener hinzugezogen (s. Tab. 17).

Tabelle 17: Einschaltung Technischer Beratung (TB) und Wirtschaftsbereich

abs % (Zeile) % (Spalte)	Wirtschaftsbereich		
	Verarb. Gewerbe/ Bau	Sonstige ¹	insgesamt
ohne TB	151 55.5 68.3	121 44.5 87.1	272 75.6
mit TB	70 79.5 31.7	18 20.5 12.9	88 24.4
insgesamt	221 61.4	139 38.6	360 100.0

korrig. Chi² = 15.20

1 DF

Signifikanz = 0.000

Phi = 0.21

1) besteht zu 64 % aus privaten Dienstleistungsbetrieben

Sehr signifikant sind schließlich die Abweichungen zwischen den Fallgruppen in der Zusammensetzung nach dem Kündigungsgrund: Am häufigsten wird der Technische Beratungsdienst eingeschaltet, wenn gesundheitliche Gründe dem Kündigungsantrag zu Grunde liegen. Deutlich seltener, aber immer noch überdurchschnittlich, wird er aber auch eingeschaltet, wenn der Arbeitsplatz des Behinderten im Rahmen von betrieblichen Reorganisationsprozessen wegfallen soll. Werden dagegen Qualifikationsmängel oder sonstige Gründe geltend gemacht, zu denen insbesondere auch persönliches Fehlverhalten zählt, so wird der Beratungsdienst nur in vergleichsweise seltenen Fällen eingeschaltet (s. Tab. A5). Faßt man die verschiedenen Kündigungsgründe wiederum zu zwei Gruppen zusammen, wobei die Zusammenfassung der betrieblichen und der gesundheitlich begründeten Fälle zu einer Gruppe der Erfahrung folgt, daß auch bei betriebsbedingten Entlassungen Kriterien der Leistungsfähigkeit eine wichtige

Rolle als Selektionsmerkmal zukommt (vgl. Kap. 2.2.2), so ist der Unterschied in der Einschaltungsquote hoch signifikant (s. Tab. 18).

Tabelle 18: Einschaltung Technischer Beratung (TB) und Kündigungsgrund

abs % (Zeile) % (Spalte)	Kündigungsgrund		
	Gruppe 1 ¹	Gruppe 2 ²	insgesamt
ohne TB	177 65.1 70.0	95 34.9 88.8	272 75.6
mit TB	76 86.4 30.0	12 13.6 11.2	88 24.4
insgesamt	253 70.3	107 29.7	360 100.0

korrig. Chi² = 13.43 1 DF Signifikanz = 0.000

Phi = 0.20

- 1) Auftragsmangel, Wegfall des Arbeitsplatzes oder gesundheitliche Einschränkung
- 2) fehlende Qualifikation oder sonstige (persönliche) Gründe

Zwischen diesen Merkmalen bestehen nun z.T. recht enge Zusammenhänge, zumeist jedoch nur bei differenzierterer "Auflösung" als in der dichotomisierten Form und dann auch nicht immer die Hauptkomponenten betreffend. Da für eine derart differenzierte Analyse die Stichprobengröße nicht ausreicht, wird die Darstellung im folgenden auf Zusammenhänge zwischen den aggregierten Merkmalsausprägungen beschränkt: Statistisch signifikant sind auf dieser Ebene nur die Beziehungen zwischen dem betrieblichen Status des Behinderten, der Branchenzugehörigkeit des Betriebes und dem Kündigungsgrund. Wie nicht anders zu erwarten handelt es sich bei den Kündigungsfällen aus den "sonstigen Wirtschaftsbereichen" (vornehmlich Dienstleistungen) vorrangig um Angestellte. Als Kün-

digungsgründe dominieren sowohl bei den Angestellten wie auch in den "sonstigen Wirtschaftsbereichen" fachliche und sonstige (in der Person liegende) Gründe. Im Verarbeitenden Gewerbe/Baubereich sind dagegen hauptsächlich als Arbeiter beschäftigte Behinderte betroffen; hier dominieren gesundheitliche und betriebliche Gründe.⁷¹

Status, Branche und Kündigungsgrund stehen also nicht für eigenständige Erklärungsfaktoren der unterschiedlichen Einschaltung Technischer Berater. Ausschlaggebend dürfte der Kündigungsgrund sein: Die Sachbearbeiter der (Haupt-)Fürsorgestellen, die im Verfahren über die Einschaltung des Beratungsdienstes entscheiden, dürften dafür bei fachlichen und sonstigen, nicht gesundheitsbedingten persönlichen Gründen (insbesondere Fehlverhalten) keine Notwendigkeit sehen oder aber sich davon keine nachhaltige Unterstützung versprechen. Da im Dienstleistungsbereich und bei Angestellten eine Schwerbehinderten-Kündigung hauptsächlich mit diesen Begründungen erfolgt - insbesondere weil gesundheitliche Gründe hier nur eine unterdurchschnittliche Rolle spielen und im öffentlichen Dienst naturgemäß auch keine Kündigung wegen Auftragsmangel zu verzeichnen ist - kommt der Technische Berater in diesem Wirtschaftsbereich/bei dieser Statusgruppe seltener zum Einsatz. Dies dürfte zum Teil auch seinen geringeren Bekanntheitsgrad im Dienstleistungssektor erklären. Ob die Verschiebung in der relativen Bedeutung der Kündigungsgründe auf die Branche oder auf den Beschäftigtenstatus zurückzuführen ist, muß offenbleiben. Wenn aber ein Kündigungsfall eines Angestellten oder aus dem Dienstleistungsbereich unter Mitwirkung eines Technischen Beraters abgewickelt wird, dann jedenfalls i.d.R. weil eine gesundheitliche Beeinträchtigung oder ein rationalisierungsbedingter Wegfall des Arbeitsplatzes als Kündigungsgrund angeführt worden ist.

⁷¹ Besonders im Bereich der Eisen- und Stahlerzeugung und im Baugewerbe werden gesundheitliche Gründe und Auftragsmangel überdurchschnittlich häufig genannt. Im sonstigen Verarbeitenden Gewerbe spielen betriebliche und gesundheitliche Gründe dagegen kaum eine überdurchschnittliche Rolle. Dieses "Zusammenfallen" von Auftragsmangel und gesundheitlich begründeten Kündigungen in den beiden ausgewiesenen Krisenbranchen paßt zu den zitierten Befunden, wonach bei betrieblich erforderlichen Entlassungen oft nach Leistungsfähigkeit selektiert und gekündigt wird.

Tabelle 19: Einschaltung Technischer Beratung (TB) und andere Unterstützungsmaßnahmen

abs % (Zeile) % (Spalte)	andere Maßnahmen			
	Gruppe 1 ¹	Gruppe 2 ²	Gruppe 3 ³	insgesamt
ohne TB	186 77.5 83.0	49 20.4 69.0	5 2.1 20.0	240 75.0
mit TB	38 47.5 17.0	22 27.5 31.0	20 25.0 80.0	80 25.0
insgesamt	224 70.0	71 22.2	25 7.8	320 100.0

korr. Chi² = 49.40 2 DF Signifikanz = 0.000

Cramer's V = 0.39

- 1) weder Anpassungs- noch Umsetzungsmaßnahmen noch Finanzhilfe
- 2) entweder eine Anpassungs- oder eine Umsetzungsmaßnahme oder eine Finanzhilfe
- 3) alle genannten Maßnahmen zusammen

Festzuhalten ist schließlich, daß die Kündigungsschutzverfahren mit Beteiligung eines Technischen Beraters auch öfter mit einer oder mehreren beschäftigungssichernden Maßnahmen verbunden sind. Dies gilt weniger ausgeprägt für berufsbildende und/oder medizinische Rehabilitationsmaßnahmen, deutlicher für Umsetzungen des Behinderten auf einen anderen Arbeitsplatz und für technische Arbeitsplatzanpassungen, vor allem aber für die Bewilligung von (Sachkosten-)Zuschüssen. Faßt man Umsetzungs-, Anpassungs- und Finanzhilfemaßnahmen zusammen, so wird deutlich, daß in den Fällen, die mit Hilfe des Technischen Beratungsdienstes abgewickelt worden sind, insbesondere komplexere Unterstützungsleistungen erforderlich waren bzw. erbracht worden sind, d.h. daß hier sowohl eine Umset-

zung wie auch eine Arbeitsplatzanpassung als auch eine Finanzbeihilfe erfolgte (s. Tab. 19).

Bei der Bewertung dieses Befundes ist allerdings zu beachten, daß - wie aus den Fallstudien und Expertengesprächen bekannt - derartige Maßnahmen nicht immer auf entsprechende Vorschläge des jeweiligen Technischen Beraters zurückzuführen sind. Oft geht es auch darum, daß sie entsprechende - bereits vorher ausgehandelte - Vorhaben prüfen und/oder ihre Umsetzung als Moderator begleiten sollen. Ferner ist in diesem Zusammenhang nochmals auf die in der Stichprobe ohne Mitwirkung Technischer Berater festgestellte unterproportionale Repräsentanz von Antragsrücknahmen gegenüber Antragsablehnungen hinzuweisen: Diese Verzerrung könnte sich insbesondere auf die hier zuletzt beschriebenen Strukturunterschiede auswirken.

3.4.2 Der Einfluß Technischer Beratung auf den Verfahrensausgang

Auf Grund der ungeklärten Abweichung der erfaßten Kündigungsschutzfälle ohne Mitwirkung des Technischen Beratungsdienstes von der zu erwartenden Verteilung nach Antragsrücknahme und Antragsablehnung wird auf eine vergleichende Analyse beider Teilstichproben hinsichtlich dieser Verfahrensergebnisse verzichtet. Für die Untersuchung sind die vier Kategorien des Verfahrensausgangs - (1) Zustimmung zum Antrag, (2) Einvernehmliche Vertragsauflösung, (3) Ablehnung des Antrages und (4) Rücknahme des Antrages - dichotomisiert worden, wobei (1) und (2) zur Kategorie "Mißerfolg" und (3) und (4) zur Kategorie "Erfolg" zusammengefaßt worden sind. Die Klassifizierung als Erfolg bzw. Mißerfolg orientiert sich also allein an der Frage, ob das Beschäftigungsverhältnis gesichert werden konnte oder nicht.

Eine differenziertere qualitative Beurteilung des Verfahrensausgangs ist anhand des Datenmaterials nicht zu leisten. Hingewiesen werden soll aber darauf, daß auch ein einvernehmliches Ausscheiden, das dem Schwerbehinderten einen akzeptablen Übergang in die Rente eröffnet, im Einzelfall als Erfolg des Verfahrens angesehen werden könnte; ebenso wäre die Zustimmung zu einem Kündigungsantrag, die erfolgt, nachdem

alle Möglichkeiten einer Weiterbeschäftigung geprüft worden sind und nachdem eine Alternative für den betroffenen Behinderten aufgebaut worden ist, durchaus nicht in jedem Fall als Mißerfolg zu bewerten. Hier wäre schließlich auch zu berücksichtigen, inwieweit dem Behinderten auf Grund seines Gesundheitszustandes überhaupt noch eine Erwerbsarbeit zuzumuten gewesen wäre. Die vorgenommene Klassifizierung der Verfahren mag also (vor allem dem Praktiker) angesichts dieser - wichtigen - Nuancierungen als relativ "brutal" erscheinen. Immerhin, die gemachten Einschränkungen sind hier auf Fälle zu beziehen, in denen der Behinderte zumindest zu Beginn des Verfahrens an der Aufrechterhaltung seines Beschäftigungsverhältnisses interessiert war, und insbesondere in den Fällen, in denen kein Technischer Berater hinzugezogen worden war, muß offenbleiben, ob die Frage einer zumutbaren Verbleibsmöglichkeit im Betrieb wirklich mit der notwendigen Kompetenz und Ausführlichkeit geprüft worden ist.

Zunächst ist festzuhalten, daß bei den Kündigungsschutzverfahren mit Einbeziehung eines Technischen Beraters die Erfolgsquote mit 66 % mehr als doppelt so hoch liegt wie in der Vergleichsstichprobe mit 32 % (s. Tab. 20). Bevor dieses Ergebnis bewertet wird, soll es näher untersucht werden: Gefragt wird danach, ob sich die Erfolgsfälle durch bestimmte andere Merkmale auszeichnen und ob dabei Unterschiede zwischen den beiden Teilstichproben bestehen.

Tabelle 20: Ausgang des Kündigungsschutzverfahrens und Mitwirkung eines Technischen Beraters (TB)

abs % (Zeile) % (Spalte)	Technischer Berater		
	ohne TB	mit TB	insgesamt
Vertrags- auflösung	185 86.0 68.0	30 14.0 34.1	215 59.7
Vertrags- fortsetzung	87 60.0 32.0	58 40.0 65.9	145 40.3
insgesamt	272 75.6	88 24.4	360 100.0

korr. Chi² = 30.41

1 DF

Signifikanz = 0.000

Phi = 0.30

Betrachtet man zunächst nur die Fälle mit Beteiligung eines Technischen Beraters, so zeigen die Erfolgs- und Mißerfolgsfälle hinsichtlich des Kündigungsgrundes signifikante Unterschiede: Danach kann in den wenigen Kündigungsschutzverfahren, in denen fachliche oder sonstige, nicht gesundheitsbedingte persönliche Gründe angeführt werden, deutlich seltener eine Weiterbeschäftigung des Behinderten erreicht werden (vgl. Tab. 21). Unter den gegebenen Bedingungen scheint die Einbeziehung eines Technischen Beraters in derartigen Fällen also tatsächlich nur von geringem Nutzen zu sein. Die höchsten Erfolgsquoten sind bei Kündigungen zu verzeichnen, die mit einem Auftragsmangel oder mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen begründet werden. Die hohe Erfolgsquote bei Kündigungen wegen Auftragsmangel dürfte so zu erklären sein, daß es sich dabei eher um Auftragsverschiebungen handelt, die zum Wegfall von Tätigkeiten führen, die bis dahin dem betroffenen Behinderten vorbehalten waren (vgl. die Fallstudien NH1 und NH2). Im Rahmen des Kündigungsschutzverfahrens können hier dann neue Beschäftigungsmöglichkeiten im

Betrieb vorgeschlagen und so das Arbeitsverhältnis gesichert werden. In der Stichprobe ohne Mitwirkung eines Technischen Beraters zeigen sich die Erfolgs- und Mißerfolgsfälle hinsichtlich der Kündigungsgrundung als nicht signifikant verschieden.

Tabelle 21: Ausgang des Kündigungsschutzverfahrens mit Beteiligung eines Technischen Beraters nach Kündigungsgrund

abs % (Zeile) % (Spalte)	Kündigungsgrund					
	Auftrags- mangel	Wegfall des Arbeitsplatzes	gesundheitl. Gründe	fachlich ungeeignet	Sonstiges	insgesamt
Vertrags- auflösung	1 3.3 6.3	5 16.7 38.5	16 53.3 34.0	2 6.7 66.7	6 20.0 66.7	30 34.1
Vertragsfort- setzung	15 25.9 93.8	8 13.8 61.5	31 53.4 66.0	1 1.7 33.3	3 5.2 33.3	58 65.9
insgesamt	16 18.2	13 14.8	47 53.4	3 3.4	9 10.2	88 100.0

Chi² = 11.30 2 DF Signifikanz = 0.023

Cramer's V = 0.36

Unterschiede zwischen den Erfolgs- und Mißerfolgsfällen lassen sich dagegen in beiden Stichproben hinsichtlich der Größe der antragstellenden Betriebe ausmachen: Danach ist die Erfolgsquote in beiden Fallgruppen in Betrieben mit 100 bis unter 500 Beschäftigten am höchsten - sie liegt hier in den Fällen mit Technischer Beratung bei 81 %, in der Fallgruppe ohne Technische Beratung bei immerhin 44 % (s. Tab. 22). Daß die Erfolgsquote in beiden Stichproben, vor allem aber in der mit Technischer Beratung, demgegenüber deutlich zurückgeht, wenn der Antrag aus einem Betrieb mit mehr als 500 Beschäftigten kommt, dürfte darauf zu-

rückzuführen sein, daß arbeitsplatzsichernde Maßnahmen hier häufiger bereits im Vorfeld zum offiziellen Antrag durch betriebliche Instanzen geprüft und verneint worden sind (s.o.). Wenn diesbezüglich zwischen Arbeitgeber und Belegschaftsvertretung Einvernehmen hergestellt worden ist, so läßt sich dieses Ergebnis, wie die Fallstudien und Expertengespräche zeigen, auch durch Mobilisierung zusätzlichen Sachverständiges nur schwer wieder revidieren. Auch hier scheint also die häufigere Einschaltung Technischer Berater in Verfahren aus der mittleren Betriebsgrößenklasse zutreffend die höheren Erfolgsaussichten zu antizipieren. Die recht hohe Erfolgsquote bei Verfahren mit Technischen Beratern in kleineren Betrieben gibt jedoch Anlaß zu der Vermutung, daß sich zumindest in dieser Betriebsgrößenklasse noch ungenutzte Einwirkungspotentiale durch vermehrte Einschaltung eines Technischen Beraters erschließen ließen.

Tabelle 22: Erfolgsquoten der Kündigungsschutzverfahren nach Mitwirkung eines Technischen Beraters und Größe des antragstellenden Betriebes

Fallgruppe	Betriebsgrößenklasse					insgesamt
	1 - 15 Beschäftigte	16 - 99 Beschäftigte	100 - 499 Beschäftigte	500 und mehr Be- schäftigte		
ohne Technischen Berater	22 %	25 %	44 %	36 %	32 %	
mit Technischem Berater	67 %	63 %	81 %	48 %	66 %	

Die Art der Behinderung, die sich als wichtiger Einflußfaktor für die Einschaltung eines Technischen Beraters herausgestellt hatte, scheint dagegen ohne grundlegende Bedeutung für den Verfahrensausgang zu sein, wenn ein Technischer Berater tatsächlich hinzugezogen wird. Auch wenn die Erfolgsquote bei orthopädischen Behinderungen (insbesondere bei Be-

einträchtigungen der unteren Gliedmaßen und der Wirbelsäule) überdurchschnittlich hoch ist, so fällt sie bei inneren Organ- und Stoffwechselleiden nicht signifikant niedriger aus. Auch in den wenigen erfaßten Fällen, in denen eine geistige oder seelische Behinderung oder eine Suchtkrankheit als schwerwiegendste Behinderung angeführt worden ist, konnte das Beschäftigungsverhältnis mit Hilfe des Technischen Beraters in den meisten Fällen gesichert werden. In der Stichprobe ohne Mitwirkung eines Technischen Beraters sind dagegen signifikante Unterschiede zwischen Erfolgs- und Mißerfolgsfällen bezüglich der Art der Behinderung festzustellen, was jedoch in Anbetracht der absolut größeren Stichprobe nicht als Beleg dafür gewertet werden darf, daß hier die Abweichungen gravierender sind. Interessant ist hier, daß eine überdurchschnittliche Erfolgsquote in den Fällen zu verzeichnen ist, die - bezogen auf die Behinderungsart - nach den Expertengesprächen häufig in erster Linie einer vermittelnden und schlichtenden Intervention bedürfen (Hörbehinderte, seelisch Behinderte und Suchtkranke), oder in denen Behinderte mit Funktionsbeeinträchtigungen der unteren Gliedmaßen betroffen sind, bei denen oftmals bereits ein geeigneterer Stuhl "Wunder tut" (s. Tab. 23).

Tabelle 23: Erfolgsquoten der Kündigungsschutzverfahren nach Mitwirkung eines Technischen Beraters und Art der Behinderung

Art der Behinderung (Behinderung an dem/der/den ...)	Fallgruppe	
	ohne Technischen Berater	mit Technischen Berater
oberen Gliedmaßen	31 %	50 %
unteren Gliedmaße	43 %	75 %
Wirbelsäule	23 %	79 %
Augen	33 %	40 %
Herz	36 %	57 %
Inneren Organen	27 %	63 %
Seele	50 %	57 %
Geist	0 %	100 %
Sucht	57 %	100 %
Sonstiges	44 %	80 %
insgesamt	32 %	66 %

Nicht signifikant aber als Tendenz (Irrtumswahrscheinlichkeit kleiner als 10 %) zeichnen sich in der Fallgruppe mit Technischem Berater auch Unterschiede bezüglich der Geschlechtsstruktur von Erfolgs- und Mißerfolgsfällen ab; ebenso sind Unterschiede bezogen auf die Frage festzustellen, ob nach einer Entlassung die Pflichtquote noch erfüllt wäre oder nicht und ob der betroffene Behinderte zur Stammbelegschaft zählt: Die Erfolgsquote ist deutlich höher, wenn es sich um eine Frau handelt, wobei der Erfolg hier signifikant häufiger einer Antragsablehnung geschuldet ist (s. Tab. 24). Wäre die Quote nach Entlassung des Behinderten nicht (mehr) erfüllt, so zeigt sich tendenziell eine niedrigere (!) Erfolgsquote als in Fällen, in denen die Quote erfüllt bleibt oder wegen der Betriebsgröße gar nicht maßgeblich ist - hier dürfte der Be-

triebsgrößeneffekt durchschlagen, da es sich bei den Betrieben mit erfüllter Quote i.d.R. um größere Betriebe handelt. Signifikant ist allerdings, daß den Ablehnungen bei nichterfüllter Quote ein deutlich höheres Gewicht zukommt (s. Tab. 25). Ob der Beschäftigungspflicht nachgekommen wird oder nicht, ist also für die Kündigungsschutzpraxis durchaus von Belang. Für Behinderte, die dem Betrieb mindestens bereits 10 Jahre angehören, kann ebenfalls häufiger eine Weiterbeschäftigung erreicht werden, wobei hier wieder den Antragsrücknahmen ein größeres Gewicht zukommt (s. Tab. 26). Entsprechende Tendenzen lassen sich in der Fallgruppe ohne Technischen Berater nicht verzeichnen.⁷²

Tabelle 24: Ausgang des Kündigungsschutzverfahrens mit Beteiligung eines Technischen Beraters nach Geschlecht des Behinderten

abs % (Zeile) % (Spalte)	Geschlecht		
	männlich	weiblich	insgesamt
Vertrags- auflösung	27	3	30
	90.0	10.0	34.1
	39.7	15.0	
Ablehnung des Antrages	9	10	19
	47.4	52.6	21.6
	13.2	50.0	
Rücknahme des Antrages	32	7	39
	82.1	17.9	44.3
	47.1	35.0	
Insgesamt	68	20	88
	77.3	22.7	100.0

korr. Chi² = 12.95 2 DF Signifikanz = 0.002
Cramer's V = 0.38

⁷² Für die übrigen erfaßten Merkmale - MdE-Grad, Existenz eines Betriebsrates/eines Vertrauensmannes, Status des Behinderten und Branchenzugehörigkeit des Betriebes - lassen sich in der Fallgruppe mit Technischer Beratung nicht einmal tendenzielle Verschiebungen zwischen Erfolgs- und Mißerfolgsfällen feststellen. In der anderen Fallgruppe zeigt sich eine signifikant höhere Erfolgsquote bei Angestellten und in der Metallverarbeitenden Industrie und im Öffentlichen Dienst, sowie tendenziell bei Betroffenen, die 45 Jahre und älter sind.

Tabelle 25: Ausgang des Kündigungsschutzverfahrens mit Beteiligung eines Technischen Beraters nach Quotenerfüllung¹

abs % (Zeile) % (Spalte)	Quotenerfüllung			
	erfüllt	nicht er- füllt	trifft nicht zu	insgesamt
Vertrags- auflösung	11 36.7 23.9	16 53.3 48.5	3 10.0 33.3	30 34.1
Ablehnung des Antrages	7 36.8 15.2	10 52.6 30.3	2 10.5 22.2	19 21.6
Rücknahme des Antrages	28 71.8 60.9	7 17.9 21.2	4 10.3 44.4	39 44.3
insgesamt	46 52.3	33 37.5	9 10.2	88 100.0

korr. Chi² = 12.25

4 DF

Signifikanz = 0.016

Cramer's V = 0.26

1) nach einem ggfs. erfolgten Ausscheiden des betroffenen Behinderten

Tabelle 26: Ausgang des Kündigungsschutzverfahrens mit Beteiligung eines Technischen Beraters nach Betriebszugehörigkeitsdauer des Behinderten

abs % (Zeile) % (Spalte)	Betriebszugehörigkeitsdauer		
	weniger als 10 Jahre	10 Jahre und mehr	insgesamt
Vertrags- auflösung	21 70.0 42.9	9 30.0 23.1	30 34.1
Ablehnung des Antrages	12 63.2 24.5	7 36.8 17.9	19 21.6
Rücknahme des Antrages	16 41.0 32.7	23 59.0 59.0	39 44.3
insgesamt	49 55.7	39 44.3	88 100.0

korrig. Chi² = 6.32 2 DF Signifikanz = 0.043

Cramer's V = 0.27

Nun ist im ersten Abschnitt festgestellt worden, daß Kündigungsschutzverfahren mit Einschaltung des Technischen Beratungsdienstes signifikant häufiger auch mit einer oder mehreren anderen Förderungsmaßnahmen verbunden sind. Untersucht man die Erfolgs- und Mißerfolgsfälle zunächst für die verschiedenen Maßnahmen getrennt auf diesbezügliche Strukturunterschiede, so zeigen sich keine signifikanten Unterschiede danach, ob eine Rehabilitationsmaßnahme durchgeführt worden ist (Erfolgsquote mit Reha-Maßnahme 74 % zu 65 % ohne Maßnahme). Auch Umsetzungen sind nur tendenziell häufiger mit einem Erfolg als mit einem Mißerfolg verbunden (82 % zu 60 %). Hochsignifikant sind dagegen die Unterschiede bei Arbeitsplatzanpassungen (94 % zu 52 %) und bei der Gewährung von Finanzhilfen (97 % zu 53 %). In der Fallgruppe ohne Mitwirkung Technischer Berater zeigt sich ein etwas anderes Bild: Hier ergibt sich ein hochsignifikanter Unterschied bei Umsetzungen (61 % zu 31 %);

Arbeitsplatzanpassungen sind dagegen kaum mit einer höheren Erfolgsquote verbunden (46 % zu 35 %). Dies gilt hier auch für die Bewilligung von Finanzhilfen (57 % zu 35 %) und für Rehabilitationsmaßnahmen (46 % zu 34 %).

Tabelle 27: Erfolgsquoten der Kündigungsschutzverfahren nach Mitwirkung eines Technischen Beraters und beschäftigungssichernden Maßnahmen

Fallgruppe	Art der Maßnahme				
	mit Reha-Maßnahme	mit Umsetzung	mit Arbeitsplatzanpassung	mit Finanzhilfe	insgesamt
ohne Technischen Berater	46 %	61 %	46 %	57 %	32 %
mit Technischen Berater	74 %	82 %	94 %	97 %	66 %

Bei der Bewertung der Unterschiede zwischen den verschiedenen Maßnahmarten ist zu bedenken, daß den verschiedenen Maßnahmen im unterschiedlichen Maße Versuchscharakter zukommt: Bei einer medizinischen (/beruflichen) Rehabilitationsmaßnahme ist der Heilerfolg (/der erfolgreiche Abschluß) nicht immer mit Sicherheit vorhersehbar, und auch eine Umsetzung auf einen anderen Arbeitsplatz dürfte relativ häufig zunächst probeweise vorgenommen werden. Bei Arbeitsplatzanpassungen, vor allem wenn sie umfänglicherer und/oder komplexerer Art und mit einer Finanzhilfe verbunden sind, ist dagegen eher damit zu rechnen, daß ihre Erfolgsaussichten vor der Durchführung genauer geprüft werden, was auch darin zum Ausdruck kommt, daß diese Maßnahmen sehr viel häufiger mit als ohne Beteiligung eines Technischen Beraters durchgeführt werden. Arbeitsplatzanpassungen und Finanzhilfen sind also nicht unbedingt die

effizienteren Maßnahmen, vielmehr stellen sie im Unterschied zu Rehabilitationsmaßnahmen und Bemühungen um einen anderen Arbeitsplatz eher bereits schon die Umsetzung denn die Suche nach einer geeigneten Problemlösung dar.

Tabelle 28: Ausgang des Kündigungsschutzverfahrens und Förderungskomplexität

abs % (Zeile) % (Spalte)	Förderungseinsatz						insgesamt
	Gruppe 1 ¹	Gruppe 2 ²	Gruppe 3 ³	Gruppe 4 ⁴	Gruppe 5 ⁵	Gruppe 6 ⁶	
Vertragsauflösung	118 66.7 69,8	16 9.0 51.6	30 16.9 52.6	4 2.3 36.4	8 4.5 40.0	1 0.6 3.4	177 55.8
Vertragsfortsetzung	51 36.4 30.2	15 10.7 48.4	27 19.3 47.4	7 5.0 63.6	12 8.6 60.0	28 20.0 96.6	140 44.2
insgesamt	169 53.3	31 9.8	57 18.0	11 3.5	20 6.3	29 9.1	317 100.0

$\chi^2 = 49.87$ 5 DF Signifikanz = 0.000
Cramer's V = 0.40

- 1) ohne besondere Förderungsmaßnahme
- 2) nur unter Einschaltung eines Technischen Beraters
- 3) Arbeitsplatzanpassung oder Umsetzung oder berufsbild./med. Rehabilitationsmaßnahme ohne Finanzhilfe und ohne Technischen Berater
- 4) wie 3), nur mit Finanzhilfe
- 5) wie 3), nur mit Technischen Berater
- 6) wie 3), aber mit Finanzhilfe und Berater

Der Einsatz Technischer Berater dient nun beiden Zwecken, der Suche von beschäftigungssichernden Möglichkeiten wie ihrer erfolgreichen Umsetzung. Festgestellt werden konnte, daß ihr Einsatz in Kündigungsschutzverfahren öfter mit entsprechenden Maßnahmen verbunden ist und daß Arbeitsplatzanpassungen und Finanzhilfen (tendenziell auch Umsetzungen), die mit ihrer Mithilfe vorgenommen werden, auch öfter mit dem Erhalt des Beschäftigungsverhältnisses verbunden sind. Darüber hinaus läßt sich zeigen (vgl. Tab. 28), daß die Mitwirkung eines Technischen Beraters auch in Kündigungsschutzverfahren, in denen keine zusätzlichen Maßnahmen ergriffen wurden, deutlich häufiger mit dem Erhalt des Be-

schäftigungsverhältnisses abgeschlossen werden können. Tabelle 28 zeigt daneben eine interessante Stufenfolge: So steigt die Erfolgsquote gegenüber Fällen, in denen weder ein Technischer Berater eingeschaltet noch eine beschäftigungssichernde Maßnahme ergriffen worden ist, allein "durch" die Einbeziehung eines Technischen Beraters im selben Umfang an wie bei Durchführung einer Anpassungs-, Umsetzungs- und/oder Rehabilitationsmaßnahme ohne dessen Mitwirkung. Demgegenüber ist ein erneuter Anstieg der Erfolgsquote festzustellen, wenn derartige Maßnahmen mit einer Finanzhilfe verbunden werden oder wenn sie durch einen Technischen Berater unterstützt werden. Werden sie schließlich mit Technischer Beratung und einer Finanzhilfe durchgeführt, so sind sie fast immer auch erfolgreich.

Eine quantitativ genauere Einordnung des Wirkungsbeitrages Technischer Beratung unter gleichzeitiger Berücksichtigung weiterer Einflußfaktoren erlauben die Ergebnisse der logit-Analyse, bei der die Fallmerkmale "Quotenerfüllung", "MdE-Grad", "Existenz von Betriebsrat/Schwerbehinderten-Vertrauensmann" und die unspezifische Sammelkategorie "Durchführung sonstiger Maßnahmen" ausgeklammert blieben, da von ihnen nach den verschiedenen Befunden kein Einfluß auf das Ergebnis des offiziellen Kündigungsschutzverfahrens erwartet werden konnte. Alle berücksichtigten Merkmale wurden, soweit sie nicht bereits so erhoben worden sind, dichotomisiert. Die Resultate der logit-Analyse sind in Tabelle 29 festgehalten.

Tabelle 29: Erfolgreicher Kündigungsschutz und ausgewählte Verfahrensmerkmale

unabhängige Variable ¹⁾	geschätzte β -Koeffizienten ²⁾			
	logit-Modell 1		logit-Modell 2	
BEHIND	-0.1108	(-0.4078)	-	-
ALTER	0.5257	(1.9336) ^{xx)}	0.5079	(1.8950) ^{xx)}
GESCHL	0.2259	(0.7801)	-	-
STATUS	-0.8629	(-2.7118) ^{x)}	-0.8742	(-2.7523) ^{x)}
STAMM	0.0236	(0.0849)	-0.0552	(-0.2048)
BRANCHE	-0.4306	(-1.4266)	-0.3946	(-1.3219)
MASS 1	0.3279	(1.0693)	-	-
MASS 2	0.1814	(0.5272)	-	-
MASS 3	1.0634	(3.0058) ^{x)}	1.0613	(3.0753) ^{x)}
MASS 4	-0.4204	(-0.8123)	-0.3537	(-0.6818)
MASS 5	1.7323	(2.9015) ^{x)}	1.6330	(2.7846) ^{x)}
GROSS	-0.4593	(-1.6987) ^{xx)}	-	-
B 2	-	-	0.3643	(2.1040) ^{xx)}
GRUND	0.3197	(1.0748)	0.3643	(1.2391)
TB	0.9255	(2.8046) ^{x)}	0.9536	(2.9359) ^{x)}
CONSTANT	-0.9192	(-1.4725)	-0.7591	(-1.6779) ^{xx)}
	Likelihood-Ratio-Test: $\chi^2 = 72.62$ bei 14 DF Likelihood-Ratio-Wert: $\lambda = 0.000$	Likelihood-Ratio-Test: $\chi^2 = 72.02$ bei 10 DF Likelihood-Ratio-Wert: $\lambda = 0.000$		
x) signifikant auf dem 1 %-Niveau xx) signifikant auf dem 5 %-Niveau				
1) BEHIND: Verlust od. Funktionseinschränkung der Gliedmaßen od. Verschleißerscheinungen an der Wirbelsäule od. Blindheit/Sehbehinderung ALTER: älter als 45 Jahre GESCHL: männlich STATUS: Hilfsarbeiter, Angelernter, Facharbeiter oder Meister/Polier STAMM: weniger als 10 Jahre im Betrieb BRANCHE: Verarbeitendes Gewerbe oder Baugewerbe MASS 1: allgemeine Beratung MASS 2: medizinische/berufliche Rehabilitation MASS 3: Umsetzung auf einen anderen Arbeitsplatz MASS 4: Arbeitsplatzanpassung MASS 5: Bewilligung eines finanziellen Zuschusses/Darlehen GROSS: Betrieb mit weniger als 100 Beschäftigten B 2: Betrieb mit 100 bis 499 Beschäftigten GRUND: Auftragsmangel, Wegfall des Arbeitsplatzes od. gesundheitl. Probleme als Kündigungsgrund TB: Einschaltung eines Technischen Beraters CONSTANT: Lageparameter der Schätzfunktion				
2) Maximum-Likelihood-Logit-Schätzung				

Wie sich zeigt, ist der stärkste positive Zusammenhang mit einem erfolgreichen Verfahrensausgang, also der Weiterbeschäftigung des betroffenen Behinderten, für die Vergabe einer Finanzhilfe festzustellen. Bei der Bewertung dieses Ergebnisses ist auf die obige Erläuterung zum Charakter einer derartigen Bewilligung zu verweisen. Ebenfalls positiv und von der Bedeutung her an zweiter Stelle - wenn auch bereits deutlich weniger stark ausgeprägt - ist der Zusammenhang zwischen einem Verfahrenserfolg und der Umsetzung des Behinderten auf einen anderen Arbeitsplatz. Mit nur geringfügigem Abstand folgt der Einsatz eines Technischen Beraters. Nicht signifikant sind demgegenüber die Zusammenhänge zwischen dem Verfahrensausgang und einer nur allgemein gehaltenen Beratung, der Durchführung einer medizinischen beruflichen Rehabilitationsmaßnahme und der Vornahme einer Arbeitsplatzanpassung. Eine unspezifische Beratung reicht demnach im offiziellen Kündigungsschutzverfahren, wenn keine anderen begünstigenden Faktoren hinzukommen, nicht aus; sie dürfte in der Praxis dann oftmals auch nur formalen Charakter haben. Daß Rehabilitationsmaßnahmen keine "Wirkung" zeigen, dürfte nach den Ergebnissen der Expertengespräche und Betriebsinterviews damit zu erklären sein, daß sie - soweit sie mit einer längerfristigen Abwesenheit des Behinderten vom Betrieb verbunden sind - i.d.R. allenfalls dazu führen, daß der Arbeitgeber sich - auch in anbetracht der unsicheren Erfolgsaussichten - zu einer späteren Wiedereinstellung bereit erklärt, nicht jedoch zu einem Kündigungsverzicht. Bei der Interpretation des schlechten Abschneidens von Arbeitsplatzanpassungen ist zunächst zu berücksichtigen, daß es sich bei den erfaßten Anpassungsmaßnahmen um solche handelt, die erst im offiziellen Kündigungsschutzverfahren ergriffen worden sind. Sie dürften damit ohne großes Engagement des betroffenen Betriebes und/oder ohne betriebliche Problemlösungsideen von den öffentlichen Administratoren des Kündigungsschutzes als Problemlösungsvorschlag eingebracht worden sein. Ohne Beteiligung eines Technischen Beraters und ohne finanzielle Förderung scheinen derartige Vorschläge jedenfalls häufig unzweckmäßig oder unzureichend zu sein.

Von den anderen Fallmerkmalen zeigen nur der betriebliche Status des Behinderten und sein Alter, sowie die Größe des Betriebes einen sig-

nifikanten Zusammenhang mit dem Verfahrensausgang: Handelt es sich beim betroffenen Behinderten um einen gewerblichen Arbeitnehmer, so ist die Wahrscheinlichkeit, daß das Verfahren mit dem Erhalt des Beschäftigungsverhältnisses endet, geringer. Offenkundig fällt - unter sonst gleichen Bedingungen - die Sicherung des Arbeitsplatzes für Angestellte leichter. Unterstellt, daß die wesentlichen Faktoren bei der Analyse Berücksichtigung gefunden haben, so ließe sich dieser Befund möglicherweise so interpretieren, daß die arbeitgeberseitige Kompromißbereitschaft im Angestelltenbereich größer ist oder - wenn es um eine auch aus Arbeitgebersicht sinnvolle Weiterbeschäftigung geht - nicht im gleichen Maße gefordert ist, da es hier eher als im gewerblichen Bereich Arbeitsplätze gibt, deren psychische und/oder physische Anforderungen an den Arbeitnehmer nicht so hoch sind. Der positive Zusammenhang zwischen einem höheren Alter (in der hier gewählten Abgrenzung älter als 45 Jahre) dürfte ähnlich zu interpretieren sein, wobei die hier möglicherweise relevante höhere Kompromißbereitschaft des Arbeitgebers mit dem relativ nahen Rentenalter des Behinderten und/oder mit einer glaubhafteren "Ablehnungsdrohung" der Hauptfürsorgestelle zu begründen sein dürfte.

Als negativ stellt sich schließlich der Zusammenhang zwischen einem erfolgreichen Verfahrensausgang und zunehmender Betriebsgröße dar; in Betrieben mit weniger als 100 Beschäftigten ist der Erhalt des Beschäftigungsverhältnisses weniger wahrscheinlich als in größeren Betrieben. Zu erinnern ist daran, daß die differenziertere Betrachtung des "Größeneffekts" zeigte, daß das positivere Abschneiden der größeren Betriebe in erster Linie auf die mittlere Betriebsgrößenklasse mit 100 bis unter 500 Beschäftigten zurückzuführen ist - ein Ergebnis, daß sich im Rahmen der multivariaten logit-Analyse bestätigt (s. Tabelle 29, Logit-Modell 2). Für die Interpretation dieses Befundes kann auf das im Zusammenhang mit den entsprechenden Befunden der bivariaten Analyse Gesagte verwiesen werden.

Insgesamt bestätigt also auch die multivariate Analyse, daß die Mitwirkung Technischer Berater am gesetzlich vorgeschriebenen Kündigungsschutzverfahren wesentlich dazu beiträgt, die damit angestrebte

(aber nicht vorgeschriebene!) Beschäftigungssicherheit tatsächlich zu erreichen.

3.4.3 Zusammenfassung

Der Stichprobenvergleich deutet darauf hin, daß der Technische Beratungsdienst primär zu Kündigungsschutzverfahren hinzugezogen wird

- in denen insbesondere gesundheitliche Einschränkungen oder aber betriebliche Ursachen als Kündigungsgrund vorgebracht werden,
- in denen insbesondere Funktionsbeeinträchtigungen der Gliedmaßen oder aber Schäden an der Wirbelsäule oder eine Sehbehinderung als gravierendste Behinderungsart vorliegen und
- in denen ein größerer Betrieb, d.h. vor allem aus der Größenklasse mit 100 bis unter 500 Beschäftigten, Antragsteller ist.

Während gut jedes dritte erfaßte Kündigungsschutzverfahren mit Beteiligung eines Technischen Beraters alle diese Merkmale aufweist, findet sich diese Kombination nur in jedem zehnten Kündigungsfall, der ohne Technische Beratung abgewickelt wurde.

In den erfaßten Kündigungsschutzverfahren mit Technischen Beratern konnten die Beschäftigungsverhältnisse signifikant häufiger als in der Vergleichsstichprobe erhalten werden. Dies mag zum Teil auf die benannten Unterschiede bezüglich der dominierenden Kündigungsgründe, Behinderungsarten und Betriebsgrößenklasse zurückzuführen sein. Die Analyse zeigt allerdings, daß dies allenfalls für die Betriebsgrößenklasse zutrifft, für die beiden anderen genannten Faktoren jedoch kaum. Zu berücksichtigen ist ferner, daß Verfahren mit Einschaltung des Technischen Beratungsdienstes häufiger auch mit anderen beschäftigungssichernden Maßnahmen verbunden sind. Hier ist ohne zusätzliche Information allerdings nicht zu unterscheiden, ob diese Maßnahmen erst auf Anregung des Beraters zustande kommen, oder ob der Berater "lediglich" zur sachverständigen Begutachtung oder sogar nur zur

Rechnungsprüfung einbezogen wird. Die Fallstudien haben hier das Mitwirkungsspektrum näher ausleuchten helfen und deutlich werden lassen, daß die Mitwirkung eines Technischen Beraters situationsspezifisch mit ihren verschiedenen funktionalen Beiträgen von unterschiedlicher Bedeutung für den Verfahrensfort- und -ausgang ist. Beschäftigungssichernde Maßnahmen, die mit Hilfe eines Technischen Beraters durchgeführt werden, lassen sich deshalb in ihrem Wirkungsbeitrag kaum isolieren. Festhalten läßt sich jedoch, daß auch die erfaßten Kündigungsschutzverfahren mit Technischen Beratern, die ohne eine zusätzliche Maßnahme abgewickelt worden sind, eine deutlich höhere Erfolgsquote aufweisen, daß beschäftigungssichernde Maßnahmen mit Hilfe eines Beraters eher zu einem erfolgreichen Verfahrensausgang geführt haben als wenn sie ohne eine entsprechende Unterstützung durchgeführt worden sind und daß die überdurchschnittliche Erfolgsquote im Verfahren mit Technischer Beratung nicht auf günstigere Fallmerkmale zurückzuführen ist. Technische Beratung stützt somit nicht nur die Wirkung anderer Maßnahmen, sondern hat auch einen eigenständigen Einfluß auf das Ergebnis von Kündigungsschutzverfahren.

Wenn sich somit die verschiedenen beschäftigungssichernden Maßnahmen und die Einschaltung eines Technischen Beraters als wirksame Unterstützungsangebote in Kündigungsschutzverfahren darstellen, so ist dabei zu berücksichtigen, daß diese Maßnahmen ebenso wie die Einschaltung des Technischen Beratungsdienstes stets erst nach einer Prüfung ihrer Notwendigkeit und ihrer Erfolgsaussichten erfolgen. Dementsprechend kann die förderungspolitische Konsequenz aus diesen Befunden nicht allein in der Empfehlung münden, bei Kündigungsschutzverfahren häufiger auf Arbeitsplatzanpassungen, Umsetzungen etc. zu drängen und/oder einen Technischen Berater hinzuzuziehen. Wenn nämlich bereits in allen Fällen, in denen es eine geeignete Anpassungs-, Umsetzungs- und/oder Rehabilitationslösung gibt bzw. in denen von der Mitwirkung eines Technischen Beraters ein Erfolg erwartet werden darf, diese auch tatsächlich ausgeführt bzw. eingeschaltet werden, so ließe sich durch vermehrte "Versuche" die Erfolgsquote nicht erhöhen. Hier käme es dann zunächst darauf an, das Spektrum der Anpassungs-, Umsetzungs- und Rehabilitationsmöglichkeiten auszuweiten und die Be-

ratungskompetenz der Technischen Berater zu erhöhen. Die Ergebnisse dieses Untersuchungsabschnitts deuten jedoch darauf hin, daß das Wirkungspotential noch nicht ausgeschöpft ist. So zeigt sich die Mitwirkung eines Technischen Beraters zwar insbesondere erfolgreich in mittleren Betrieben und bei gesundheitlich begründeten Kündigungsfällen, in denen durch eine (technische) Arbeitsplatzanpassung eine geeignete Problemlösung gefunden werden kann; es gibt jedoch deutliche Hinweise darauf, daß sie - auch unter den gegebenen Bedingungen - z.B. in kleineren Betrieben, in Fällen, in denen die Kündigung mit Auftragsmangel begründet wird, und schließlich auch bei Behinderungsarten, die eher eine organisatorische Arbeitsplatzveränderung erforderlich machen, noch zu selten hinzugezogen werden.

4. Resümee

Zielsetzung der Untersuchung war es, einen Beitrag zum besseren allgemeinen Funktionsverständnis unterschiedlicher Formen öffentlicher Intervention in den marktwirtschaftlichen Prozeß und in einzelwirtschaftliches Entscheidungsverhalten zu leisten. Die Analyse ließ sich dabei von der Annahme leiten, daß in der bisherigen Steuerungspraxis dem Aspekt der adressatenseitigen Verhaltensfähigkeit und seiner unterschiedlichen Dimensionen häufig zu wenig oder nicht adäquat Rechnung getragen wird. Ausgangsthese war sodann, daß Realtransfers in besonderer Weise geeignet sind, dieses Defizit zu überwinden, und dadurch - eingebettet in ein differenziertes Instrumentarium - öffentlicher Intervention zu besserer Zielerreichung bei gleichzeitiger Verringerung dysfunktionaler Nebeneffekte verhelfen können.

Empirisch untersucht wurden die postulierten Zusammenhänge am Beispiel der Technischen Beratungsdienste zur Förderung der betrieblichen Integration Behindter. Dieser Politikbereich wurde als Beispiel gewählt, da er mit seinem besonders ambitionierten Steuerungsanliegen und seinem besonders komplexen Instrumenteneinsatz in idealer Weise Gelegenheit bietet, Wirkung, Wirkungsweise und Wirkungsbedingungen eines Realtransferangebots in unterschiedlichen Steuerungskonstellationen zu beobachten. Die Untersuchung hat also exemplarischen Anspruch. Darüber hinaus sollte sie jedoch durch die Vertiefung des Wirkungsverständnisses für das konkret ausgewählte Instrument auch zur Entwicklung von Verbesserungsmöglichkeiten im ausgewählten Politikbereich beitragen. Hinsichtlich beider Zielsetzungen werden im folgenden die wesentlichen Ergebnisse zusammengefaßt, wobei es an dieser Stelle vor allem darum geht, Querbezüge zwischen den Ergebnissen der einzelnen Untersuchungsabschnitte herzustellen und auf mögliche Schlußfolgerungen hinzuweisen.

4.1 Technische Beratung und die betriebliche Integration Schwerbehinderter - Erfolge und ungenutzte Chancen

Der funktionale Beitrag des Technischen Beraters zur betrieblichen Integration Behindter ist mehrdimensional; seine Beratungsleistung i.w.S. hat dabei - vom Standpunkt der steuerungspolitischen Institutionen aus gesehen - sowohl externe wie interne Adressaten: Auf der einen Seite unterstützt er die betrieblichen Entscheidungsträger und die Behinderten als Ratgeber und wirkt als Moderator auf sie ein. Auf der anderen Seite hilft er den Verwaltungsfachleuten in den Hauptfürsorgestellen und Arbeitsämtern als Gutachter und Kontrolleur. In der Beratungspraxis vermischen sich diese Dimensionen, teilweise agiert der Berater auch als Vermittler zwischen dem jeweiligen Betrieb/Behinderten und der zuständigen Behörde.

Bezogen auf die drei Dimensionen der betrieblichen Entscheidungsfindung (Verhaltensinteresse, Verhaltensfähigkeit und Verhaltensautonomie) zeigen sich unterschiedlich ausgeprägte und bedeutsame funktionale Wirkungsbeiträge Technischer Beratung: Als Anreiz, Schwerbehinderte einzustellen oder weiterzubeschäftigen, ist das Beratungsangebot allein allerdings kaum wirksam, sondern allenfalls im Zusammenspiel mit den finanziellen Förderungsangeboten (s.u.). Die Berater können jedoch durch ihre Informationsarbeit ein bereits anderweitig aufgeschlossenes Interesse stützen und damit absichern helfen. Darüber hinaus gelingt es ihnen, meist anknüpfend an einem konkreten Einzelfall und/oder aufbauend auf ihrem persönlichen Kontakt zu einem relevanten Vertreter der Geschäftsführung, Interesse oder zumindest doch Bereitschaft für bzw. zu (weitergehenden) behinderungsgerechten Anpassungsmaßnahmen im Betrieb zugunsten eines behinderten Belegschaftsangehörigen zu wecken. Auch hier dürfte jedoch dem Angebot der öffentlichen Kostenübernahme die entscheidendere Rolle zukommen.

Trotz dieser eher geringen Motivationswirkung ist es bedauerlich, daß die Technischen Berater aus Kapazitätsgründen nur relativ wenige direkte Betriebskontakte haben, kaum zu präventiven Betriebsbesuchen in der

Lage sind, nur in sehr begrenztem Umfang die (wenn auch bescheidenen) Kontaktmöglichkeiten zu Vertretern des betrieblichen Managements im Rahmen von öffentlichen Schulungsveranstaltungen nutzen und sich für entsprechende einzelbetriebliche Veranstaltungen kaum anbieten (können). Eine "Öffnung" des betrieblichen Personalinteresses für leistungsgewandelte oder leistungsgeminderte Behinderte ist nämlich durch persönliche Informations- und Beratungsgespräche eher möglich als durch unpersönliche Aufklärungsprogramme (z.B. durch Broschüren): Deren Informationsangebot wird infolge der i.d.R. anders orientierten und beanspruchten Aufmerksamkeit ihrer betrieblichen Adressaten ohne konkreten Anlaß kaum aufgegriffen und auch im Bedarfsfall selten (adäquat) genutzt. Information und Werbung der Technischen Berater stoßen demgegenüber auch auf eine größere Aufgeschlossenheit, weil sie insbesondere von den Entscheidungsträgern in den betrieblichen Fachabteilungen aufgrund ihres Status als Ingenieur, ihres betrieblichen Erfahrungshintergrundes und ihres technischen Sachverständes eher als kompetenter Diskussionspartner akzeptiert werden. Unter diesem Aspekt ist es auch als Defizit anzusehen, daß die Technischen Berater der BA schon aus zeitlichen Gründen nicht (häufiger) an Akquisitions- und Vermittlungsgesprächen im Betrieb teilnehmen können und (auch) aufgrund interorganisatorischer Kooperationshemmnisse von den Sachbearbeitern der Hauptfürsorgestellen eher zurückhaltend zu Kündigungsschutzverfahren hinzugezogen werden.

Als Entscheidungs- und Problemlösungs-Hilfe wirken die Technischen Berater vornehmlich dadurch, daß sie bestehende Problemwahrnehmungs- und Problemlösungsroutinen aufbrechen und die Aufmerksamkeit von den Defiziten im Leistungsvermögen eines Behinderten und den Restriktionen seiner betrieblichen (Weiter-)Beschäftigung auf die verbliebene Leistungsfähigkeit und auf nichtbeachtete Anpassungs- und/oder Einsatzmöglichkeiten lenken. In der Praxis zeigt sich allerdings, daß sie kaum dazu in der Lage sind, für komplexere Beschäftigungsprobleme umfassende und umsetzungsreife Konzepte vorzuschlagen. Dies liegt z.T. darin begründet, daß betrieblicherseits meist in einer internen Vorabklärung der Rahmen dafür abgesteckt wird, was als mögliche Beschäftigungsoption und Veränderungsmaßnahme konzidiert werden soll. Eine derartige Vorstruktur-

rierung der Lösungssuche ist (nachträglich) nur schwer zu durchbrechen - insbesondere wenn darüber ein innerbetrieblicher Konsens zwischen Geschäftsführung, Fachabteilung und Belegschaftsvertretung besteht. Anpassungsvorschläge müssen sich dann häufig innerhalb dieses Rahmens bewegen, wobei vor allem arbeitsorganisatorische Veränderungen, die nicht nur den Arbeitseinsatz des Behinderten betreffen, betrieblicherseits auf Ablehnung stoßen. Bei technischen Veränderungen, jedenfalls bei solchen, die keinen gravierenden Eingriff in die betrieblichen Strukturen bedeuten, haben die Berater dagegen mehr Spielraum.

Neben dieser adressatenseitigen Restriktion ist das Beratungspotential jedoch auch durch Angebotsrestriktionen begrenzt: So macht schon der zeitliche Engpaß in der Beratungskapazität, von Ausnahmen abgesehen, umfänglichere Arbeitsplatz- und Arbeitsablaufanalysen unmöglich. Ohnehin angesichts der Heterogenität der betrieblichen Gegebenheiten häufig in ihrem Beratungspotential ohne die Unterstützung durch Kooperationspartner in den betrieblichen Fachabteilungen überfordert, schränken die zu kurz kommende Weiterbildung und die mangelnde infrastrukturelle Unterstützung bei der Information über aktuell verfügbare Rehabilitationshilfen die fachliche Problemlösungskompetenz ein. So kann es, wie beobachtet, vorkommen, daß ein Berater einen nicht mehr existierenden Hersteller zum Angebot für ein technisches Hilfsmittel auffordert. Häufig muß der Technische Berater sich deshalb darauf beschränken, mit Anregungen und Hinweisen der betrieblichen Problemlösungssuche die Richtung vorzugeben, den Suchhorizont zu erweitern und auf Detailverbesserungen in den qualitativen Standards einer Arbeitsplatzanpassung hinzuwirken. Wo Interesse, Kapazität und/oder Kompetenz der betrieblichen Akteure zu entsprechend engagierten Problemlösungsbemühungen nicht ausreichen, ist dies jedoch - so wertvoll diese Unterstützung im Einzelfall sein kann - zu wenig.

Liegt in der beratenden Unterstützung das hauptsächliche Wirkungspotential und die primäre faktische Wirksamkeit, so kann die Einschaltung eines Technischen Beraters auch (Verhaltens-)Druck auf die betrieblichen Adressaten entfalten. Dies allerdings wiederum nur mittelbar, d.h. hier nur im Zusammenhang mit den normativen Sanktionsmöglichkeiten der

Zustimmungsverweigerung im Kündigungsschutzfall und durch argumentative Stärkung des Behinderten, der Belegschaftsvertretung, des Schwerbehinderten-Vertrauensmannes oder eines anderen innerbetrieblichen Kooperationspartners. Wo trotz stichhaltiger Begründung die Ablehnung eines Kündigungsantrages nicht opportun erscheint, oder wo Belegschafts- und Betroffenenvertreter keine eigene (zusätzliche) Verhandlungsmacht in die Waagschale werfen können oder werfen wollen, vermag der Technische Berater durch Verweis auf bestehende und zumutbare betriebliche Möglichkeiten einer (Weiter-)Beschäftigung allenfalls einen Rechtfertigungsdruck zu erzeugen, der vor allem in größeren Betrieben selten ausreicht, um die Arbeitgeberseite von einer dezidierten Kündigungsabsicht abzubringen. Vor allem in Konfliktsituationen wirkt der Technische Berater denn auch - gestützt durch seine formelle Bedeutung als Gutachter und durch das Einbringen von technischen/organisatorischen Vermittlungsvorschlägen - eher als Moderator eines auf Kompromiß gerichteten Aushandlungsprozesses.

Hinsichtlich der verschiedenen instrumentellen Anforderungen ist zunächst festzuhalten, daß die Technischen Berater in ihrer Wirkung i.d.R. auf die Existenz eines (potenten) innerbetrieblichen Kooperationspartners angewiesen sind. Die betriebliche Akzeptanz ihres Beratungsangebots ist dabei jedoch - insbesondere gemessen an der Zahl der Einschaltungen, die auf eine betriebliche Initiative zurückgehen - bestenfalls zurückhaltend zu nennen. Unkenntnis und Mißtrauen gegenüber dem Beratungsangebot sowie das Vertrauen in die eigene Problemlösungskompetenz und das betriebliche Bestreben bzw. die betrieblichen Zwänge, interne Partialinteressen möglichst ungestört durch betriebsexterne Dritte miteinander abzustimmen, begründen diese Zurückhaltung und führen dazu, daß der Technische Berater auch dort, wo er beteiligt wird, meist erst relativ spät in das Verfahren eingreifen kann. Die Beratungspraxis zeigt allerdings auch, daß die Akzeptanz durch persönlichen Kontakt - vor allem nach einer positiven Beratungserfahrung - steigt.

Auch die Treffsicherheit des Instruments Technische Beratung ist in starkem Maße implementationsabhängig. Zwar stellt sich in der Beratungstätigkeit eine fälschliche Einbeziehung nicht interventionsbedürf-

tiger Fälle relativ rasch heraus, so daß auch die Inanspruchnahmevoraussetzungen des Beratungsangebots offener gefaßt werden können, wodurch wiederum eine irrtümliche Vernachlässigung von apriorisch ausgegrenzten Fällen vermieden wird. Die Technischen Berater werden jedoch bislang zumeist erst auf Anforderung durch die Verwaltungskollegen in den Arbeitsämtern und Hauptfürsorgestellen tätig. Dieser "Einschaltungsfilter" führt nun tendenziell dazu, daß die Berater - jenseits der Kapazitätsrestriktionen und interorganisatorischer Kooperationsbarrieren - eher zu selten als zu häufig hinzugezogen werden. Ursächlich dafür ist u.a. die zum Teil verkürzte Einschätzung ihres Wirkungspotentials durch die sie einschaltenden Verwaltungsfachleute: So deutet manches darauf hin, daß die Einschaltung Technischer Berater mit ihren Schwerpunkten z.B. in mittelgroßen Betrieben, bei gesundheitlich begründeten Kündigungen und in Fällen, in denen Behinderte mit orthopädischen Leiden betroffen sind, zwar in durchaus zutreffender Form auf die unterschiedlichen Erfolgsschancen Bezug nimmt, daß es darüber hinaus aber noch ungenutzte Chancen auch in kleineren Betrieben, bei auftragsbedingten Kündigungen und anderen Behinderungsarten gibt, die nicht nach einer technischen Arbeitshilfe verlangen oder bei denen von einer technischen Arbeitsplatzanpassung nicht so offenkundig eine Problemlösung zu erwarten ist. Es besteht also nicht nur ein Informationsdefizit auf Seiten der betrieblichen Adressaten, sondern auch bei den Mitarbeitern der Rehabilitationsträger. Um so bedauerlicher ist es, daß es kaum Schulungsveranstaltungen für die Fachkräfte in den Verwaltungs- und Vermittlungsstellen gibt, in denen die Technischen Berater über moderne Anpassungsmöglichkeiten und ihre Tätigkeitserfahrungen berichten können.

Die Angemessenheit der Beratungsleistung läßt sich pauschal kaum beurteilen. Nach den Ergebnissen der Fallstudien ist aber wohl kaum damit zu rechnen, daß das Angebot Technischer Beratung ein entsprechendes privates Engagement verdrängt, ebenso wie es selbst - jedenfalls in seiner gegenwärtigen Form - kaum für Mitnahmeeffekte anfällig ist. Vielmehr sind die Berater aufgrund der differenzierteren Einblicke, die sie in die jeweils gegebenen betrieblichen Handlungsmöglichkeiten und -restriktionen gewinnen, in die Lage versetzt, ihr Unterstützungsange-

bot zwischen einer gutachterlichen Begleitung und einer konzeptionellen und/oder konkret umsetzungsbezogenen Assistenz dosieren zu können. Die Angemessenheit des Förderungsangebots ist daher unter den gegebenen Bedingungen weniger durch eine zu "großzügig" bemessene Hilfestellung in Frage gestellt, als vielmehr durch die zeitlichen und inhaltlichen Kapazitäts- und Kompetenzengpässe.

Technische Beratung weist die betrieblichen Adressaten anders als die Beschäftigungsquote und das allgemeine Begünstigungsgebot nicht nur auf das Förderungsanliegen der beruflichen Rehabilitation hin; anders als die finanziellen Prämienangebote und die pauschale Zusage einer Kostenübernahme verspricht sie nicht nur, entsprechende Aktivitäten zu honorierten und einen damit verbundenen Zusatzaufwand zu kompensieren - Technische Beratung sagt den betrieblichen Adressaten (im Rahmen ihrer Möglichkeiten) gegebenenfalls auch, wie das Förderungsanliegen mit den betrieblichen Gegebenheiten und Interessen kompatibel zu machen ist. Der Informationsgehalt des Instruments "Technische Beratung" ist also höher als das der anderen genannten Instrumente. Dabei ist dieser Informationstransfer auch keine Einbahnstraße: Die Berater lernen bei ihrer Beratung und steigern dadurch ihre Beratungskompetenz. Manche Förderungsfälle haben für die beteiligten Berater eher Studiencharakter, bei denen sie zumindest ebenso viel lernen wie die betrieblichen Promotoren der Arbeitsplatzanpassung. Festzuhalten ist allerdings, daß derartige Rückkopplungsprozesse i.d.R. beim jeweiligen Berater enden, d.h. der damit verbundene Informationszufluß wird nicht in vollem Umfang für die Integrationspolitik nutzbar. Das interne Berichtswesen und die mehr oder minder regelmäßigen Beratertreffen reichen für eine adäquate Dokumentation und Verbreitung der so gewonnenen Informationen jedenfalls nicht aus.

Während die normativen Beschäftigungs- und Begünstigungsvorgaben auf Befolgung und die verschiedenen Finanzhilfeangebote (nachträglich) auf zielgerechte Verwendung zu überwachen sind - ein Kontrollaufwand, der die zuständigen Sachbearbeiter aus den verschiedensten Gründen häufig überfordert - wird die betriebliche Nutzung der Technischen Beratung gleichsam automatisch bei der Inanspruchnahme des Angebots kontrol-

liert. Dabei hilft, daß anders als bei einer monetären Übertragung, die nur durch mehr oder minder detaillierte Auflagen an den gewünschten Verwendungszweck gebunden werden kann, der Informationstransfer durch die Technischen Berater unmittelbar auf das Förderungsziel bezogen ist und kaum eine andere Verwendung zuläßt. Die damit verbundene implizite Kontrolle von Beratungsleistungen erspart den entsprechenden bürokratischen Aufwand, der mit der Antragstellung, Bewilligung und Überwachung von Finanzhilfen verbunden ist. Die Notwendigkeit zu expliziten Kontrollmaßnahmen stellt sich damit weitgehend als "internes" Problem der beteiligten Förderungsinstitutionen.¹ Dies schafft allerdings nur bedingt die damit erwartbare (atmosphärische) Entlastung der Beziehung zu den betrieblichen Förderungsadressaten, da diese die indirekte Kontrolle zutreffend oder sogar überzeichnet antizipieren. Das in Arbeitgeberbefragungen (mehr abstrakt) bekundete Interesse an derartigen Beratungsleistungen ebenso wie die i.d.R. positive Entwicklung der Zusammenarbeit nach einem einmal erfolgten ausführlicheren Kontakt lassen aber vermuten, daß bei sich verbreiternder betrieblicher Erfahrung mit diesem Dienstleistungsangebot, in der sich die Berater als faire Vermittler "zwischen den sozialen Erfordernissen der beruflichen Rehabilitation und den betrieblich gegebenen Notwendigkeiten" erweisen, entsprechende Vorbehalte abgebaut werden können.

Als personalintensive Form der Integrationsförderung ist Technische Beratung mit hohen Implementationskosten verbunden. Andererseits zeigt die empirische Erfahrung mit der Wirksamkeit von normativer Steuerung und Finanzhilfeprogrammen, daß diese Optionen nur vordergründig per se implementationsökonomische Vorteile bieten: Die Notwendigkeit, durch gezielte Information und Werbung Aufmerksamkeit zu erzeugen und Interesse zu wecken, und die für eine höhere Effizienz erforderlichen Kontrollen machen auch diese Steuerungsformen zu durchaus personalaufwen-

¹ Dabei geht es um die Qualität der Beratungsleistung ebenso wie um die Sicherstellung einheitlicher Standards bei Empfehlungen mit finanziellen Folgewirkungen für den Rehabilitationsträger. Hier zeigte sich, daß es nicht nur zwischen den Technischen Beratern unterschiedliche Vorstellungen über Standards einer angemessenen Arbeitsplatzanpassung gibt, sondern auch zwischen den Rehabilitationsträgern unterschiedliche Vorstellungen über den zulässigen (und/oder möglichen) Förderungsrahmen.

digen und kostenträchtigen Alternativen. Stellt man in Anrechnung, daß die Arbeit der Technischen Berater und der Beratenden Ingenieure schon heute - neben ihrer eigenständigen Wirkung auf das betriebliche Verhalten gegenüber Schwerbehinderten - wesentlich zur Wirksamkeit und Effizienz der anderen Instrumente der beruflichen Rehabilitation beiträgt (s.u.), so stellt sich der vergleichsweise unterentwickelte Ausbaustand dieses Dienstleistungsangebots und die geringe institutionelle Aufmerksamkeit, die zumindest der Beratungsdienst der Bundesanstalt erfährt, als steuerungspolitischer Engpaß und somit eher als Sparsamkeit am falschen Platz dar.

Der unterstützende (infrastrukturelle) Beitrag Technischer Beratung zur Wirksamkeit der anderen Instrumente ist aufgrund des wechselseitigen Charakters dieser Beziehung nur schwer zu isolieren. Dies betrifft insbesondere das Verhältnis zwischen Technischer Beratung und der finanziellen Förderung einer Arbeitsplatzanpassung, einer Umsetzung oder der Neueinrichtung eines Arbeitsplatzes für einen Schwerbehinderten: In einigen Fällen sind derartige Maßnahmen wohl nur möglich, weil der Technische Berater sie als Ratgeber zu entwickeln und/oder als Moderator umzusetzen hilft. In anderen Fällen wird er dagegen "lediglich" als Gutachter zur Bestätigung der Zweckmäßigkeit hinzugezogen. In wieder anderen Fällen erfolgt die Einbeziehung als Gutachter sogar primär aus förderungstechnischen Gründen (förmliche Stellungnahme zum Förderungsantrag), oder er wird vorrangig nur als Kontrolleur eingeschaltet, der die sachliche Richtigkeit der Abrechnungsbelege überprüfen soll. In den Fällen, in denen der Berater vornehmlich als Ratgeber und Moderator tätig wird, dienen ihm die finanziellen Unterstützungsangebote als Infraressource zur besseren Durchsetzung seiner Vorschläge; z.T. dient seine Beratungsleitung aber auch als Infraressource einer aktiven Implementation derartiger Angebote, die das betriebliche Interesse insbesondere an vornehmlich kostenkompensierenden Finanzhilfen wecken hilft. Als Gutachter und Kontrolleur vermag er bei derartigen Unterstützungsangeboten eine Überfinanzierung oder eine mißbräuchliche Inanspruchnahme zu begrenzen; Mitnahmeeffekte sind aber wohl auch durch Einschaltung eines Technischen Beraters kaum wirkungsvoll zu kontrollieren.

Analog zu dieser sich wechselseitig ergänzenden Wirkungsbeziehung stellt sich auch das Wirkungsgeflecht zwischen dem Einsatz Technischer Beratung und den anderen Instrumenten dar: Die mehr moralischen, allgemein gehaltenen Appelle zu begünstigender Beschäftigung von Behinderten helfen allenfalls, für den konkreten Einzelfall eine größere Kooperationsbereitschaft vorzubereiten; durch Information über die Möglichkeiten einer behinderungsgerechten Beschäftigung kann der Technische Berater die Aufgeschlossenheit gegenüber solchen Appellen vergrößern, indem er der darin enthaltenden Verhaltensaufforderung den Anschein des Unmöglichen oder Unzumutbaren nimmt.

Gleicherart verpflichtet der normative Kündigungsschutz zur Kooperation, während der Einsatz Technischer Berater der Verfahrensvorgabe und der (möglichen) Zustimmungsverweigerung den Charakter des Willkürlichen nimmt - die Verwaltungsentscheidung wird durch sein Votum an die betrieblichen Möglichkeiten zur Weiterbeschäftigung gebunden und damit für die Beteiligten objektiviert, zumindest nachvollziehbar gemacht. Dies sichert nicht nur den Verwaltungsakt gegenüber Widersprüchen und gerichtlichen Klagen ab, es hilft auch zu vermeiden, daß sich die Verfahrensvorgabe und eine gegen die ursprüngliche Intention des Betriebes durchgesetzte Weiterbeschäftigung des Behinderten nachteilig auf die Bereitschaft, Schwerbehinderte einzustellen, auswirken. Ein überdurchschnittlicher Anteil der Kündigungsschutzverfahren mit Beteiligung eines Technischen Beraters endet mit der Rücknahme des Antrages durch den Arbeitgeber.

Die bestehende gesetzliche Regelung der Interessenvertretung durch Betriebs-/Personalräte, Arbeitgeberbeauftragte und Schwerbehinderten-Vertrauensmänner stellt ein entsprechendes Engagement nicht sicher. Dazu fehlt es z.T. an weitergehenden Informations- und Mitwirkungsrechten für diese Organe. Auf der anderen Seite zeigt sich aber, daß auch diese Interessenvertreter eines expliziten Handlungsanstoßes durch eine außerbetriebliche Instanz bedürfen und daß sie auf fachliche Unterstützung angewiesen sind, um ihre bestehenden Rechte ausschöpfen zu können. Der Technische Berater ist also nicht nur auf innerbetriebliche Kooperationspartner angewiesen, er kann auch deren Engagement und Position

stärken - er ist also auch als Infraressource der Interessenorganisation wirksam. Hier ist allerdings festzuhalten, daß die Mehrzahl der Technischen Berater in der jeweiligen Geschäftsführung ihren wichtigsten Kooperationspartner sehen. Zumindest einige Berater verzichten im Interesse einer möglichst reibungslosen Zusammenarbeit mit dem Arbeitgebervertreter darauf, die Kooperation mit den Belegschaftsvertretern zu suchen. Andere begründen den nachgeordneten Stellenwert, den sie diesen potentiellen Partnern zuschreiben, mit deren geringer Entscheidungskompetenz und mit enttäuschenden Erfahrungen hinsichtlich ihrer Problemlösungskapazität. Während die erste Begründung - will man sie nicht pauschal als Ausfluß von Bequemlichkeit oder Konfliktscheue interpretieren - auf den sensiblen Verhandlungscharakter der Steuerung durch Technische Beratung hinweist, zeichnet sich in den letztgenannten Begründungen ein mangelndes Verständnis für die potentielle Wirkungsverflechtung der verschiedenen Eingriffsoptionen ab. Allerdings mag auch hier die allgemeine Zeitknappheit dazu beitragen, daß die betreffenden Berater davon absehen, die Ergiebigkeit einer Zusammenarbeit in ausführlichen Gesprächen auszuloten.

Abgesehen von den Begrenzungen des Wirkungspotentials Technischer Beratung durch technische, organisatorische und/oder behinderungsbedingte Problemstellungen, für die der Berater beim gegenwärtigen Kenntnisstand der (Rehabilitations-)Technik keine Lösung anbieten kann, und durch ökonomische oder anderweitig motivierte massive betriebliche Widerstände, die er allein durch sein Beratungsangebot nicht zu überwinden vermag, ist deutlich geworden, daß das gegebene Wirkungspotential des Einsatzes Technischer Berater aufgrund implementationsbedingter Engpässe nicht voll ausgeschöpft wird. Als vordringliche Engpässe, auch in der Sicht der Berater, zeigen sich dabei die unzureichende Personalkapazität der Beratungsdienste und die Schwierigkeiten einer kontinuierlichen Weiterbildung und "Feldbeobachtung" für den einzelnen Berater. Viele der benannten Defizite im Beratungsangebot und in der Verknüpfung mit den anderen Instrumenten lassen sich nur beheben, wenn diese beiden Engpässe überwunden oder doch zumindest ausgeweitet werden. Der Aufbau eigener Beratungsdienste durch die Hauptfürsorgestellen hat hier jedenfalls bislang zu keiner entsprechenden Ausweitung der Kapazität für die

individuelle Förderung und betriebliche Beratung geführt, da die damit erzielte Entlastung der Technischen Berater der Bundesanstalt durch z.T. rehabilitationsfremde (Zusatz-)Aufgaben, z.B. aus dem Bereich der Arbeitsberatung und als Sicherheitsfachkraft, absorbiert worden ist.

Eine weitere Aufstockung der Zahl Technischer Berater erscheint in Anbetracht der zunehmenden Anforderungen einer auch betriebswirtschaftlich effizienten Integration Behindter und angesichts des gewachsenen Aufgabenspektrums zwingend geboten. Eine stärkere Einbeziehung der Sachkompetenz der Rehabilitationseinrichtungen wäre zwar aus inhaltlichen Gründen zu begrüßen, als Ersatz für einen Ausbau der Beratungsdienste würde damit das Kapazitätsproblem jedoch wohl nur verlagert werden. Ein Rückgriff auf ein entsprechendes privates Angebot - das zunächst allerdings erst einmal zu initiieren wäre - dürfte dagegen nicht möglich, zumindest aber nicht opportun sein, und zwar nicht zuletzt deswegen, weil dadurch positive Aspekte der Funktionsverflechtung Technischer Beratung verloren gingen (z.B. Moderator aufbauend auf der Gutachterfunktion im Erlaubnisverfahren in Verbindung mit der Kontrollfunktion bei Bewilligung öffentlicher Fördermittel). So bietet sich als einzige Alternative zur Kapazitätserweiterung die Streichung ganzer Aufgabenkomplexe (für die Berater der Bundesanstalt z.B. die Mitwirkung an der Förderung des produktiven Winterbaus) oder die Entlastung von Teilaufgaben (z.B. die Rechnungs- und Belegprüfung für bewilligte Investitionskostenzuschüsse).

Unabhängig von einer quantitativen Stärkung der Beratungskapazität verdient die Organisation der Beratungsdienste zur Verbesserung ihrer Qualität eine grundlegende Revision. Da hier keine Organisationsstudie durchgeführt worden ist, können hier auch nur mehr oder minder pauschale Anregungen gemacht werden. Diese Hinweise beziehen sich zudem auch vornehmlich auf den Beratungsdienst der Bundesanstalt, was nicht ausschließt, daß analoge Überlegungen auch für die Beratungsdienste der Hauptfürsorgestellen anzustellen wären.

Vordringlich ist es, die fachliche Beratungskompetenz durch informationelle Unterstützung zu verbessern. Sollen die Berater nicht nur auf

die Erfahrungen verwiesen sein, die sie in ihrer Beratungsarbeit sammeln können, verlangt dies nach einem besser aufbereiteten, umfassenderen Weiterbildungsangebot, das zu nutzen den Beratern allerdings auch wiederum mehr Zeit zur Verfügung stehen müßte. Darüber hinaus ist es notwendig, den Beratern einen jederzeitigen, gezielten Zugriff auf ein möglichst aktuelles Fachinformationssystem zu ermöglichen. Bislang fehlt es, trotz verschiedener Ansätze, an einer fortlaufend aktualisierten Dokumentation technischer Arbeitshilfen, die Auskunft über Bezugsquellen, Anwendungsmöglichkeiten, Erfahrungsberichte etc. gibt;² viele Berater greifen (deshalb) heute vorrangig auf ihre Dokumentation eigener Förderungsfälle zurück. Diese individuellen Karteien können aber in Relation zur Heterogenität der Materie und der Dynamik in der technischen Entwicklung auch bei großzügigerem Zeitbudget für ihre Pflege keinen umfassenden und aktuellen Überblick bieten. Erforderlich ist daher eine zentrale Aufbereitung und Bereitstellung derartiger Informationen in einem Datenbanksystem, zu dem die einzelnen Berater unmittelbaren Zugriff haben. Damit aber nicht nur das verfügbare (Rehabilitations-)Wissen besser genutzt werden kann, sondern dieses Wissen auch erweitert wird, ist eine verstärkte Forschung und Entwicklung zum Thema technische Arbeitshilfen und behinderungsgerechte Organisationsmuster zu fördern, in die auch die Erfahrungen der Technischen Berater eingehen. Diese Vermittlungsaufgabe zwischen Forschung und Praxis wäre wohl ebenfalls als Overhead-Funktion zu organisieren.

Eine quantitative und qualitative Verbesserung der Beratungskapazität wäre schließlich auch von einer besseren administrativen Unterstützung der Berater zu erwarten, die teilweise - aber auch nur teilweise - als funktionales Äquivalent zur Vermehrung der Beraterstellen und ihrer verbesserten informationellen Unterstützung angesehen werden könnte, eher aber als Ergänzung dazu anzusehen ist. Die Einrichtung von "Beratungsbüros" mit einem funktionsfähigen Sekretariat könnte nicht nur die Bearbeitungsvorgänge beschleunigen und dem Berater mehr Zeit für seine eigentliche Beratungstätigkeit belassen, sondern könnte auch dabei helfen, der teilweise recht isolierten Stellung des Beratungsdienstes in

² ausführlich zu diesem Defizit: P. Runde, Zukunft der Rehabilitation, Hamburg 1987, S. 312ff.

den Stützpunktarbeitsämtern entgegenzuwirken und das Dienstleistungsangebot für die betrieblichen und sonstigen verwaltungsexternen Adressaten sichtbarer und besser erreichbar zu machen.

Alle diese hier nur skizzierten Ausbauerfordernisse würden die Kosten des Instruments "Technische Beratung" weiter erhöhen. Technische Beratung ist kein "billiges" Instrument der Rehabilitationspolitik. Ohne eine der Aufgabenvielfalt und -fülle angemessene Ausstattung wird jedoch viel vom Wirkungspotential dieses Dienstleistungsangebots vergeben, das sich bereits jetzt durch eine hohe Erfolgsquote auszeichnet. Vieles spricht dafür, daß eine aufwendigere Ausstattung der Beratung selbst **und** den anderen Instrumenten zu erhöhter Wirksamkeit verhelfen kann und damit eine letztlich preiswertere weil effizientere Option darstellt als der Ausbau anreizorientierter Finanzhilfeangebote.

4.2 Realtransfers als instrumenteller Beitrag zur strukturellen Koppelung von Markt und Staat

Bei der ausführlichen Betrachtung der Rahmenbedingungen der Arbeitsmarktproblematik (Schwer-)Behindert ist deutlich geworden, daß dieser Personenkreis vor ähnlichen/gleichen Beschäftigungsbarrieren und -risiken steht wie andere Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik. Erfahrungen im Bereich der Förderung der betrieblichen Integration Behindert dürften also auf die allgemeine Arbeitsmarktpolitik übertragbar sein. Bei einer derartigen Verallgemeinerung ist jedoch zu beachten, daß das Steuerungsanliegen hier - unter den gegenwärtigen ökonomischen Bedingungen - vornehmlich markthemmenden bzw. sogar marktstörenden Charakter hat, während z.B. der öffentlichen Intervention zugunsten einer Verstärkung der innerbetrieblichen Weiterbildung primär ein marktstützender oder marktergänzender Charakter zukommt (zur Unterscheidung s. Kap. 1.2.1). Bei einer noch weitergehenden Verallgemeinerung auf andere Politikbereiche ist zudem zu berücksichtigen, daß sich das Verhalten der betrieblichen Steuerungssubjekte auf dem Arbeitsmarkt zwar in die allgemeinen betrieblichen Entscheidungs- und Verhaltensmuster einpaßt, daß aber der Arbeitsmarkt aufgrund der hier gegebenen besonderen Vielfalt und Bedeutung institutioneller "Brüche" in der ökonomischen

Funktionslogik des Marktmodells eine gewisse Sonderstellung einnimmt. So ist für eine z.B. umweltpolitisch motivierte Steuerung von betrieblichen Gütermarktentscheidungen ggfs. mit weniger komplexen Interessenverflechtungen und institutionellen Starrheiten auf der Adressatenseite zu rechnen.

Unabhängig vom Charakter des Steuerungsanliegens und über den Bereich des Arbeitsmarktes und der Arbeitsmarktpolitik hinaus stellt sich der politischen Intervention in den Marktprozeß das Problem einer strukturellen Koppelung der beiden Koordinationssysteme, die sicherstellt, daß die politisch motivierten Steuerungseingriffe einerseits den Koordinationsmechanismus des Marktes nicht in seiner Funktionsfähigkeit beeinträchtigen, andererseits aber auch von ihren Adressaten nicht ignoriert werden können. Dieser Forderung kann nun, wie die Analyse der Wirkungsweise und der Wirkungsbedingungen unterschiedlicher Steuerungsformen zeigt, durch die Wahl nur eines Instruments und durch Variation der Eingriffsstärke nur unter bestimmten Voraussetzungen entsprochen werden. Kern des Problems ist, daß dem politisch gesetzten, moralischen oder normativen Druck der ökonomische Gegendruck des Wettbewerbs entgegenstehen kann, daß politisch induzierter ökonomischer Druck nicht automatisch mit der Befähigung einhergeht, diesem Anpassungzwang zu folgen - wozu sich die politische Intervention, anders als der Wettbewerb, nicht gleichgültig verhalten kann -, und daß auch eine entsprechende Befähigung noch nicht gleichbedeutend ist mit einem entsprechenden Verhaltensanreiz - und umgekehrt. Erforderlich ist deshalb eine nach der jeweiligen Konstellation von Steuerungsanliegen und Verhaltensdeterminanten der Adressaten differenzierbare Kombination unterschiedlicher Steuerungsformen.

Die Untersuchung der Wirkungsweise des Angebots Technischer Beratung als Steuerungsinstrument der Arbeitsmarktpolitik für Behinderte hat hierzu gezeigt, daß die Verhaltenslogik der Steuerungsadressaten in der Realität allenfalls unter bestimmten Voraussetzungen den in den üblichen ökonomischen Modellen zur Wirkungslogik von Finanzhilfeangeboten unterstellten Mustern entspricht und insbesondere bei verhaltenslenkender Steuerungsabsicht davon in spezifischer Weise ab-

weicht. Darüber hinaus haben die Untersuchungsergebnisse deutlich gemacht, daß die pauschal für Realtransfers postulierten komparativen Vorteile wohl auf Realtransfers in Form von Dienstleistungen zu begrenzen sind, die aber tatsächlich, wie behauptet, nicht nur bei "beschleunigender" (unterstützender), sondern insbesondere auch bei "lenkender" Steuerungsabsicht sowohl als "instrumentelle Ressource" mit eigener Wirkungskraft, wie auch als "infrastrukturelle Ressource" mit unterstützender Wirkung für andere Instrumente einen wichtigen Beitrag zur strukturellen Koppelung leisten können:

Anreizorientierte Finanzhilfeangebote zur Förderung von Verhaltensoptionen, die - wie im untersuchten Beispielbereich - eher neben oder sogar konträr zu den verschiedenen betrieblichen Interessen liegen, versprechen nur unter ganz spezifischen Voraussetzungen Wirksamkeit. Sie stoßen dort kaum auf Interesse, wo sie an der steuerungspolitisch erwünschten, aber betrieblich abgelehnten Option ansetzen - also z.B. an der Beschäftigung eines Behinderten; Interesse finden sie dagegen vor allem dann, wenn sie dem Adressaten dabei helfen, einen (seine eigenen Verhaltensabsichten hemmenden) Engpaß zu überwinden - also z.B. bei der Finanzierung einer geplanten Investition oder bei einem erforderlichen Personalausbau. In diesen Fällen kann es - allerdings auch nur in begrenztem Maße - gelingen, das politische Steuerungsanliegen gleichsam auf die Förderung des betrieblichen Interesses "aufzusatteln". Es wirkt also nicht die ökonomische Reaktionslogik auf eine Veränderung der relativen Preise (Substitution), sondern allenfalls ein der ökonomischen Rationalität folgendes Tauschkalkül - nicht die Verbilligung und damit steigende Attraktivität der begünstigten Option führt zu ihrer Wahl, sondern die do-ut-des-Verpflichtung eines Geschäfts auf Gegenseitigkeit, wobei die geänderte Wahlentscheidung als Gegenleistung begriffen wird.

Dieser Unterschied dürfte - neben lerntheoretisch und kognitiv begründeten Erklärungsfaktoren - eine der Ursachen dafür sein, warum gezielte Subventionsangebote mit lenkender Steuerungsabsicht in ihrer Wirksamkeit oftmals entweder auf mangelnde Inanspruchnahme stoßen oder unter erheblichen Mitnahmeeffekten leiden, während entsprechende Förderungs-

angebote mit beschleunigender Steuerungsabsicht eher zu den gewünschten Resultaten führen. Es gelingt dementsprechend nicht bzw. wird steuerungswirtschaftlich rasch ineffizient, über eine "künstliche" Preissenkung eine abgelehnte Verhaltensoption attraktiv zu machen. Resultiert die Ablehnung z.B. aus Erwartungsunsicherheiten hinsichtlich der Frage, ob die betreffende Option den betrieblichen Interessen förderlich oder doch zumindest mit ihnen kompatibel ist und/oder ob sie das Risiko hoher Folgekosten i.w.S. birgt, so lassen sich die betrieblichen Adressaten ihre Risikopräferenz und die daraus resultierende Auswahlentscheidung (für die bewährte/gewohnte Option) ohne Not oder ein anderweitiges intrinsisches Interesse nicht oder nur sehr teuer abkaufen. An diesem Punkt markiert sich auch die unterschiedliche Akzeptanz verschiedenartiger kostenkompensierender Finanzhilfeangebote: Wird damit lediglich für ein (Effizienz-)Defizit der politisch begünstigten Option entschädigt, so ist das Angebot wenig attraktiv; gleicht die Förderung dagegen den Zusatzaufwand aus, der mit Maßnahmen verbunden ist, die diese Defizite erwartbar beheben, so ist das Interesse größer.

Auch bei unterstützender Steuerung, die auf fakultative Akzeptanz setzt, kann es dementsprechend nicht nur um die Bereitstellung von Kaufkraft gehen. Zusätzlich kommt es darauf an, die Risikoperzeption der Adressaten hinsichtlich der geförderten Option durch Zusatzinformationen und Bereitstellung von Problemlösungen zu verändern, die ihm zeigen, daß die bislang gemiedene oder nicht beachtete Option mit seinen Eigeninteressen kompatibel ist oder wie sie dazu gemacht werden kann. Realtransfers können hier nicht nur ein fehlendes Interesse der Steuerungssubjekte an eingehenderen Prüfverfahren und an der (aufwendigen) Suche nach ggfs. erforderlichen Anpassungsmaßnahmen ersetzen, sondern auch etwaige Engpässe in den entsprechenden Verhaltensfähigkeiten ausgleichen. Realtransferangebote, die diese Aufgaben erfüllen, haben also einen Subventionswert, der über den reinen Preiseffekt der kostenlosen oder kostengünstigen Ressourcenbereitstellung hinausgeht: Sie verändern nicht nur die relativen Preise von Optionen, die in ihrer jeweiligen Praktikabilität und Vorteilhaftigkeit (Qualität) den Adressaten bekannt sind; sie informieren vielmehr zusätzlich über nicht bekannte oder nicht beachtete Qualitätsmerkmale (auch von bislang unbe-

rücksichtigten Optionen), die im Preis nicht (zutreffend) abgebildet werden. Mit Realtransfers - sofern ihr Angebot nicht lediglich auf die Bereitstellung betrieblich ohnehin nachgefragter Ressourcen beschränkt ist - werden somit nicht nur schlichtweg Ressourcen übertragen, sondern vor allem auch ein spezifisches Wissen um Optionen, die (individuelle) ökonomische Interessen mit sozialen, medizinischen, umweltpolitischen etc. Anliegen (wieder) verknüpfen - Informationen also, die im Rahmen der Motivations- und Informationsstruktur des marktwirtschaftlichen Koordinationssystems privat nicht (ausreichend) erzeugt, gesucht und/oder genutzt werden.

Dieses in Realtransfers, sei es in Sach- oder in Dienstleistungen, inkorporierte spezifische Wissen stützt auch die Steuerung durch direkte Verhaltens- oder mittelbar wirkende Verfahrensvorgaben. Derartige Steuerungsversuche können nämlich ebenfalls nur bedingt das für die Befolgung des Steuerungsanliegens erforderliche Umsetzungswissen voraussetzen oder davon ausgehen, daß dieses Wissen infolge der direkten Handlungsgebote oder im Rahmen der Verfahrensvorgaben von den Adressaten erarbeitet wird. Ausreichend kontrollierte und sanktionierte Vorgaben "nötigen" zwar zu Engagement und Kreativität, nicht immer jedoch mit dem gewünschten Resultat. Je weiter die angestrebten Verhaltensoptionen von der bisherigen betrieblichen Praxis abweichen oder mit dominanten Interessen (vordergründig) konfigurieren, um so eher ist mit Hilflosigkeit und (dysfunktionalen) Anpassungsreaktionen zu rechnen und um so eher zeigen die Adressaten Bestrebungen, in nichtregulierte Bereiche auszuweichen, und/oder Widerstände bereits gegen die Einführung entsprechender Regelungen.

Nur wo derartige Ausweichstrategien und Widerstände auf die Kostenkomponente steuerungszielkonformer Anpassungsreaktionen zurückzuführen sind, kann es mit dem Angebot, diese Kosten auszugleichen, gelingen, sie zu vermeiden bzw. zu überwinden. Wo es dagegen bei den Adressaten an der objektiven Fähigkeit oder Vorstellungskraft mangelt, Steuerungsanliegen und betriebliche Interessen kompatibel zu machen, reichen die durch eine Verfahrensvorgabe erzwungene "Reservierung" von Zeit für entsprechende Problemlösungsbemühungen und die bloße Zusage einer Kom-

pensionszahlung nicht aus. In einer derartigen Situation ist die Normdurchsetzung vielmehr wiederum durch die Bereitstellung des erforderlichen Umsetzungswissens oder doch zumindest durch entsprechende Hinweise abzusichern, während gleichzeitig die Bindung eines normativen Handlungzwanges an die tatsächlichen - oder offener: an die "objektivierten" - Möglichkeiten zur Normbefolgung deren Akzeptanz erhöht.

Unabhängig von der Frage nach dem Anreizwert, dem Anpassungsdruck und der Umsetzungshilfe von Steuerung durch Finanzhilfeangebote, normative Regulierung und Realtransfers bestätigte die Untersuchung schließlich die Notwendigkeit, bei steuerungspolitischen Überlegungen von der Vorstellung Abschied zu nehmen, daß es sich bei betrieblichen Adressaten um Entscheidungseinheiten handelt, die mehr oder minder unmittelbar und eindeutig auf explizite oder implizite steuerungspolitische Verhaltensaufforderungen reagieren. Als wesentliche Wirkungsbarriere zeigte sich nämlich auch die unterschiedliche betriebliche Fähigkeit, steuerungspolitisch vorgegebene Veränderungen in ihren Umweltbedingungen wahrzunehmen, als Anpassungschance oder Anpassungserfordernis zu erkennen und innerbetrieblich eine entsprechende Verhaltensänderung gegen widerstrebende Interessen oder Verhaltensroutinen durchzusetzen. Während die beiden erstgenannten Probleme vornehmlich (aber durchaus nicht immer) in kleineren Betrieben anzutreffen sind, stellt sich das letztgenannte Problem vor allem (und dabei auch eher durchgängig) in größeren Betrieben. Steuerung muß ihre "Signale", gleich welcher Art, dementsprechend nicht nur klar an die Adressaten "absenden", sondern auch sicherstellen, daß sie richtig "empfangen" und intern adäquat "weitergeleitet" und "umgesetzt" werden.

Hierbei kann die innerbetriebliche Institutionalisierung des Steuerungsanliegens bzw. von Betroffeneninteressen helfen, wie sie im untersuchten Beispielbereich z.B. in Form des Schwerbehinderten-Vertrauensmannes erfolgt ist. Abgesehen davon, daß eine derartige Institutionalisierung in den vielen Kleinunternehmen kaum möglich ist, ist jedoch auch diese Form der Steuerung auf eine infrastrukturelle Unterstützung durch Wissenstransfer angewiesen.

Die Untersuchungsergebnisse stützen insgesamt die Hoffnung, daß durch Realtransfers die Wirksamkeit politischer Interventionen in den Wirtschaftsprozeß respektive in die einzelwirtschaftliche Entscheidungsfindung verbessert werden kann. Viel spricht dafür, daß dabei wiederum Dienstleistungsangebote gegenüber Sachleistungen die wirkungsvollere Form darstellen: So hat sich gezeigt, daß eine wirkungsvolle Unterstützung der betrieblichen Fähigkeit zu qualitativen Verhaltensänderungen gegebenenfalls nicht nur die Bereitstellung von Wissen darüber erfordert, wie den Steuerungsanliegen entsprochen werden kann, sondern auch einen Wissenstransfer, der sicherstellt, daß entsprechende Informationen Aufmerksamkeit erfahren und die Adressaten zu der Überzeugung gelangen, daß das geförderte Verhalten sowohl mit den übergeordneten betrieblichen Zielen (oder Erfordernissen) als auch mit den betroffenen innerbetrieblichen Partialinteressen vereinbar ist. Neben einer intensiven Werbung bedarf es also einer interaktiven Form der Unterstützung, die über ein "anonymes" Angebot verhaltensbefähigender Vorleistungen hinausgeht und durch Begutachtung, Beratung und Moderation bei der (innerbetrieblichen) Durchsetzung hilft sowie eine eventuell erforderliche Anpassung spezifischer Unterstützungsleistungen ermöglicht. Die damit verbundene engere steuerungspolitische Rückkopplung erleichtert gleichzeitig nicht nur die Kontrolle, sondern auch eine situationsadäquate Modifikation des Steuerungseingriffs. Steuerung durch Dienstleistung ist somit mehr als nur "aktive Implementation". Sie ist Voraussetzung und Teil eines "Politikmarketing", das bei Wahrung der Steuerungsziele eine sowohl system- wie adressatengerechte, flexible Kombination von Verhaltensanreiz, Verhaltensdruck und Verhaltenshilfe erlaubt.

Abkürzungsverzeichnis

- | | |
|---------|---|
| AER | - American Economic Review |
| ANBA | - Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit |
| ASQ | - Administrative Science Quarterly |
| BA | - Bundesanstalt für Arbeit |
| BeitrAB | - Beiträge aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung |
| BMA | - Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung |
| DBW | - Die Betriebswirtschaft |
| IzR | - Informationen zur Raumentwicklung |
| JLE | - Journal of Law and Economics |
| JPE | - Journal of Political Economy |
| MittAB | - Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt und Berufsforschung |
| QJE | - Quarterly Journal of Economics |
| VDR | - Verband deutscher Rentenversicherungsträger |
| ZgS | - Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft |

Literaturverzeichnis

- ABRAMSON, Lyn Y./SELIGMAN, Martin E.P./TEASDALE, John D. (1978):**
Learned Helplessness in Humans: Critique and Reformulation, in: Journal of Abnormal Psychology Vol. 87, No. 1, pp. 49-74
- AIGNER, Dennis J./CAIN, Glen G. (1977):**
Statistical Theories of Discrimination in Labor Markets, in: Industrial & Labor Relations Review Vol. 30, No. 2, pp. 175-187.
- AKERLOF, George A. (1980):**
A Theory of Social Custom, of Which Unemployment May Be One Consequence, in: QJE Vol. 94, No. 4, pp. 749-775.
- ALBECK, Hermann (1982):**
Lohnsubventionen als Mittel der Arbeitsmarktpolitik, in: Ph. Herder-Dorneich (Hrsg.), Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik. Schriften des Vereins für Socialpolitik NF Bd. 127 Berlin, S. 9-27.
- ALCHIAN, Armen A. (1950):**
Uncertainty, Evolution, and Economic Theory, in: JPE Vol. 58, pp. 211-221.
- ALCHIAN, Armen A./DEMSETZ, Harold (1972):**
Production, Information Costs, and Economic Organization, in: AER Vol. 62, No. 5, pp. 777-795.
- ALDRICH, Howard/HERKER, Diane (1977):**
Boundary Spanning Roles and Organization Structure, in: Academy of Management Review Vol. 2, No. 4, pp. 217-230.
- ALEWELL, Karl (1965):**
Subventionen als betriebswirtschaftliche Frage, Köln, Opladen.
- ALTMANN, Norbert/BINKELMANN, Peter/DÜLL, Klaus (1982):**
Neue Arbeitsformen, betriebliche Leistungspolitik und Interessen der Beschäftigten, in: Soziale Welt 33. Jg. H. 3/4, S. 440-465.
- ANDEL, Norbert (1970):**
Subventionen als Instrument des finanzwirtschaftlichen Interventionismus, Tübingen.
- ARBEITSGEMEINSCHAFT DER DEUTSCHEN HAUPTFÜRSORGESTELLEN,**
Leistungen, Analysen, Aspekte - Jahresberichte, Kassel (versch. Jg.).
- ARGYRIS, Chris (1960):**
Understanding Organizational Behavior, Homewood, Ill.
- BA - Bundesanstalt für Arbeit (1983):**
Technischer Beratungsdienst der BA, Jahresauswertungen 1980-82, in: ibv-Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste der Bundesanstalt für Arbeit o.Jg., Nr. 41, S. 1353-1357.

BALCH, George I. (1980):

The Stick, the Carrot, and Other Strategies. A Theoretical Analysis of Governmental Intervention, in: J. Brigham, D.W. Brown (Hrsg.), S. 43-68.

BARRON, John M./BISHOP, John/DUNKELBERG, William C. (1985):

Employer Search: The Interviewing And Hiring of New Employees, in: The Review of Economics and Statistics Vol. 67 No. 1, pp. 43-52.

BARTON, Allen H./LAZARSFELD, Paul F. (1979):

Einige Funktionen von qualitativer Analyse in der Sozialforschung, in: C. Hopf, E. Weingarten (Hrsg.), S. 41-89 (Originalveröffentlichung 1955).

BATOR, Francis M. (1958):

The Anatomy of Market Failure, in: QJE Vol. 72, No. 3, pp. 351-79.

BATZ, Manfred/SCHINDLER, Ulrich ((1983):

Personalbeurteilungssysteme auf dem Prüfstand. Methodenprobleme begrenzen ihren Einsatz als Führungsinstrument - Ergebnisse einer empirischen Untersuchung, in: Zeitschrift für Führung und Organisation, o.Jg., H. 8, S. 424-432.

BECHTLE, Günther (1980):

Betrieb als Strategie, Frankfurt a.M./New York.

BECKER, Gary S. (1957):

The Economics of Discrimination, Chicago (2. Aufl. 1971).

BECKER, Gary S. (1962):

Irrational Behavior and Economic Theory, in: JPE Vol. 70, No. 1, pp. 1-13.

BERTHOLD, Ursula (1967):

Zur Theorie der Subventionen, Bern, Stuttgart.

BIEHLER, Hermann/BRANDES, Wolfgang (1981):

Arbeitsmarktsegmentation in der Bundesrepublik Deutschland. Theorie und Empirie des dreigeteilten Arbeitsmarktes, Frankfurt a.M., New York.

BIEHLER, Hermann/BRANDES, Wolfgang/BUTTLER, Friedrich/GERLACH,

Knut/LIEPMANN, Peter (1981):
Arbeitsmarktstrukturen und -prozesse. Zur Funktionsweise ausgewählter Arbeitsmärkte, Tübingen.

BINTIG, Arnfried (1980):

Wer ist behindert? Problematisierung der Begriffe und Definitionen von Behinderung in Verwaltung, Wissenschaft und Forschung. Berichte zur beruflichen Bildung Heft 29, Bundesinstitut für Berufsbildung, Berlin.

BISANI, Fritz (1981):

Betriebliches Personalwesen, in: DBW 22. Jg. H. 4, S. 6-27.

BLANKENBURG, Erhard/LENK, Klaus u.M.v. ROGOWSKI, Ralf (Hrsg.) (1980):

Organisation und Recht. Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie Bd. 7, Opladen.

BLATTNER, Niklaus (1977):

Volkswirtschaftliche Theorie der Firma. Firmenverhalten, Organisationsstruktur, Kapitalmarktkontrolle, Berlin, Heidelberg, New York.

BMA (Hrsg.) (1983):

Anhaltspunkte für die ärztliche Gutachtertätigkeit im sozialen Entschädigungsrecht und nach dem Schwerbehindertengesetz, Bonn.

BMA (Hrsg.) (1984):

Behinderte und Rehabilitation. Bericht der Bundesregierung über die Lage der Behinderten und die Entwicklung der Rehabilitation, Bonn.

BOHNERT, Werner/KLITZSCH, Wolfgang (1980):

Gesellschaftliche Selbstregulierung und staatliche Steuerung. Steuertheoretische Anmerkungen zur Implementation politischer Programme, in: R. Mayntz (Hrsg.), Implementation..., S. 200-215.

BONUS, Holger (1984):

Marktwirtschaftliche Konzepte im Umweltschutz. Auswertungen amerikanischer Erfahrungen im Auftrage des Landes Baden-Württemberg. Agrar- und Umweltforschung in Baden-Württemberg Bd. 5, Stuttgart.

BOSCH, Gerhard/LICHTE, Rainer (1982):

Die Funktionsweise informeller Senioritätsrechte - am Beispiel einer betrieblichen Fallstudie, in: Dohse, K., Jürgens, U., Russig, H. (Hrsg.), Statussicherung..., Frankfurt a.M., New York, S. 205-235.

BOSCH, Gerhard/SPIES, Bernd-Georg (1983):

Der Einfluß von Betriebsräten auf die betriebliche Umsetzung öffentlicher Arbeitsmarktpolitik. Dargestellt am Beispiel des Arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramms von 1979, in: U. Jürgens, F. Naschold (Hrsg.), S. 324-341.

BRANDT, Franz (1985):

Ursachen für die Schwierigkeiten bei der Eingliederung von Schwerbehinderten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, in: BMA (Hrsg.), Forschungsbericht Sozialforschung 117, Bonn.

BRAYBROOK, David/LINDBLOM, Charles E. (1963):

A Strategy of Decision. Policy Evaluation as a Social Process, New York.

BREITBART, Gerrard (1969):

Subventionen als negative Steuern. Diss. Universität Mannheim, Bamberg.

BRIGHAM, John/BROWN, Don W. (1980):
Policy Implementation. Penalties or Incentives?, Beverly Hills, London.

BRINKMANN, Christian (1973):
Minderung der Erwerbsfähigkeit (Behinderung) und Berufsverlauf, in:
MittAB 6. Jg., H. 1, S. 67-90.

BRINKMANN, Christian/SCHOBERT-GOTTLAUF, Karen (1976):
Zur beruflichen Wiedereingliederung von Arbeitslosen während der Re-
zession 1974/75, in: MittAB 9. Jg., H. 2, S. 91-117.

BRINKMANN, Christian (1978):
Strukturen und Determinanten der beruflichen Wiedereingliederung von
Langfristarbeitslosen, in: MittAB 11. Jg., H. 2, S. 178-197.

BRINKMANN, Christian (1979):
Arbeitslosigkeit und berufliche Ausgliederung älterer und leistungs-
geminderter Arbeitnehmer, in: MittAB 12. Jg., H. 4, S. 517-524.

BRINKMANN, Gerhard/KNOTH, Barbara/KRÄMER, Werner (1982):
Führungskräfte kleinerer Unternehmen - Arbeitsanforderungen und Aus-
bildungsbedarf, Berlin.

BÜCHTEMANN, Christoph F. (1984):
Gesundheitliche Beeinträchtigungen und Bewältigungen von Arbeitslosig-
keit: Neue Erkenntnisse aus einer Paneluntersuchung, Manuskript, Ber-
lin.

BUSCH, Roswitha (1975):
Steuerentlastungen oder Transferzahlungen. Eine Untersuchung anhand
geltender Steuerentlastungsnormen. Kölner wirtschafts- und sozialwis-
senschaftliche Abhandlungen Bd. 13, Diss. Universität Köln.

BURKHAUSER, Richard/HAVEMAN, Robert H. (1984):
United States Policy Toward the Disabled and Employment Handicapped.
Discussion Paper IIM/LMP 84-4a, Wissenschaftszentrum Berlin.

CLOERKES, Günther (1980):
Einstellung und Verhalten gegenüber Körperbehinderten, Berlin, 2. Aufl.

COASE, Ronald H. (1984):
The New Institutional Economics, in: ZgS Bd. 140, H. 1, S. 229-231.

CRAMER, Ulrich (1980):
Anpassungsvorgänge bei der Besetzung von offenen Stellen durch Arbeits-
lose, in: MittAB 13. Jg., H. 1, S. 116-124.

CYERT, Richard M./MARCH, James G. (1963):
A Behavioral Theory of the Firm, Englewood Cliffs, N.J.

DÄUBLER, Wolfgang (1983):
Kündigungsschutz - eine sinnvolle Perspektive?, in: R. Ellermann-Witt,
H. Rottleuthner, H. Russig (Hrsg.), Kündigungspraxis, Kündigungsschutz
und Probleme der Arbeitsgerichtsbarkeit, Opladen, S. 229-240.

DAFT, Richard L. (1983):

Learning the Craft of Organizational Research, in: Academy of Management Review Vol. 8, No. 4, pp. 539-546.

DAHME, Heinz-Jürgen/GRUNOW, Dieter (1983):

Implementation persuasiver Programme, in: R. Mayntz (Hrsg.), Implementation II, S. 117-141.

DEARBORN, DeWitt C./SIMON, Herbert A. (1976):

Selective Perception: A Note on the Departmental Identifications of Executives, in: H.A. Simon, S. 309-314 (Erstveröffentlichung 1958).

DEGEN, Ulrich/HÜLSMANN, Saskia/KLOAS, Peter-Werner/MELMS,

Brigitte/PODESZFA, Helena (1982):

Berufliche Bildung Behindter. Schwerpunkte und Probleme der Ausbildung, Umschulung und Fortbildung in Betrieben und Rehabilitationseinrichtungen. Berichte zur beruflichen Bildung, Heft 43, Bundesinstitut für Berufsbildung, Berlin.

DEININGER, Dieter (1985):

Rehabilitationsmaßnahmen 1983, in: Wirtschaft und Statistik o.Jg., H. 10, S. 152-157.

DEMSETZ, Harold (1969):

Information and Efficiency: Another Viewpoint, in: JLE Vol 12, No. 1, pp. 1-22.

DEUTSCH, Karl W. (1966):

The Nerves of Government. Models of Political Communication and Control, 2nd edd., New York.

DICKERTMANN, Dietrich (1980):

Öffentliche Finanzierungshilfen. Darlehen, Schuldendiensthilfen und Bürgschaften als Instrumente des finanzwirtschaftlichen Interventionismus, Baden-Baden.

DIEKMANN, Jörn (1985):

Betriebsvereinbarungen zum Personaleinsatz. Verbreitung, Struktur und Inhalte im Organisationsbereich der IG Metall, Discussion Paper IIVG/dp 85-210, Wissenschaftszentrum Berlin.

DOERINGER, Peter B./PIORE, Michael J. (1971):

Internal Labor Markets and Manpower Analysis, Lexington, Mass.

DOHSE, Knuth/JÜRGENS, Ulrich/RUSSIG, Harald (Hrsg.) (1982):

Ältere Arbeitnehmer zwischen Unternehmensinteressen und Sozialpolitik, Frankfurt a.M., New York.

DOHSE, Knuth/JÜRGENS, Ulrich/RUSSIG, Harald (1982):

Probleme einer Beschränkung gewerkschaftlicher Bestandsschutzpolitik auf die Absicherung älterer Arbeitnehmer - Zum Verhältnis von Bestandschutz und personalpolitischer Flexibilität, in: dieselben (Hrsg.), Ältere Arbeitnehmer..., S. 303-334.

DOHSE, Knuth/JÜRGENS, Ulrich/RUSSIG, Harald (Hrsg.) (1982):

Statussicherung im Industriebetrieb. Alternative Regelungsansätze im internationalen Vergleich, Frankfurt a.M., New York.

DOLLINGER, Marc J. (1984):

Environmental Boundary Spanning and Information Processing Effects on Organizational Performance, in: Academy of Management Journal Vol. 27, No. 2, pp. 351-368.

DOMBOIS, Rainer (1982):

Die betriebliche Normenstruktur. Fallanalysen zur arbeitsrechtlichen und sozialwissenschaftlichen Bedeutung informeller Normen im Industriebetrieb, in: Dohse, K., Jürgens, U., Russig, H. (Hrsg.), Statussicherung..., Frankfurt a.M., New York, S. 173-204.

EGLE, Franz (1979):

Ansätze zu einer systematischen Beobachtung und Analyse der Arbeitslosigkeit, BeitrAB 36, Nürnberg.

EGLE, Franz/KARR, Werner/LEUPOLDT, Rudolf (1980):

Strukturmerkmale der Arbeitslosen für Ströme und Bestände sowie Analyse der Vermittlungstätigkeit, in: MittAB 13. Jg., H. 1, S. 105-115.

ELLWEIN, Thomas/BRUDER, Wolfgang (1982):

Innovationsorientierte Regionalpolitik, Opladen.

EMERY, F.E./TRIST, E.L. (1972):

Socio-technical Systems, in: F.E. Emery (Hrsg.), Systems Thinking, Harmondsworth, 4. Aufl., pp. 281-296 (Erstveröffentlichung 1960).

ENGELS, Wolfram/FELS, Gerhard/GUTOWSKI, Armin/STÜTZEL, Wolfgang/v.WEIZSÄCKER, Carl Christian/WILLGERODT, Hans (Kronberger Kreis) (1983):

Mehr Mut zum Markt. Schriftenreihe des Frankfurter Instituts für wirtschaftspolitische Forschung e.V. Bd. 1, Frankfurt a.M.

EPPE, Franz (1966):

Subventionen und staatliche Geschenke, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz.

EWERS, Hans-Jürgen (1977):

Ziele und Instrumente der Strukturpolitik im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung, in: Materialien zur Tagungs- und Seminararbeit der Politischen Akademie Eichholz Heft 39, Bonn, S. 9-16.

EWERS, Hans-Jürgen/WETTMANN, Reinhart W. (1980):

Innovationsrückstände und regionale Innovationspolitik im ländlichen Raum, in: IzR o.Jg. H. 7/8, S. 391-397.

EWERS, Hans-Jürgen (1984):

Kleine und mittlere Unternehmen als Ansatzpunkt einer beschäftigungsorientierten Strukturpolitik, in: derselbe, H. Schuster (Hrsg.), Probleme der Ordnungs- und Strukturpolitik. Festschrift für H.St. Seidenfus, Göttingen, S. 88-111.

EWERS, Hans-Jürgen/FRITSCH, Michael/KLEINE, Joseph (1984):
Bildungs- und Qualifikationsorientierte Strategien der Regionalförderung unter besonderer Berücksichtigung kleiner und mittlerer Unternehmen. Schriftenreihe 06 "Raumordnung" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau Nr. 06.053, Bonn.

EWERS, Hans-Jürgen (1986):
Die Bedeutung der lokalen Ebene für Innovationsstrategien im industriellen Sektor, in: H.E. Maier, H. Wollmann (Hrsg.), Lokale Beschäftigungspolitik, Basel, Boston, Stuttgart, S. 127-147.

EWRINGMANN, Dieter/HANSMEYER, Karl-Heinrich (1975):
Zur Beurteilung von Subventionen. Forschungsbericht des Landes Nordrhein-Westfalen Nr. 2468, Opladen.

DEMSETZ, Harold (1969):
Information and Efficiency: Another Viewpoint, in: JLE Vol. 12, No. 1, pp 1-22.

FALKE, Josef/HÖLAND, Armin/RHODE, Barbara/ZIMMERMANN, Gabriele (1981):
Kündigungspraxis und Kündigungsschutz in der Bundesrepublik Deutschland Bde. 1,2, BMA (Hrsg.), Forschungsbericht 47, Bonn.

FLOHR, Bernd (1984):
Fungibilität und Elastizität von Personal. Schriften des Seminars für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre der Universität Hamburg. Göttingen.

FORSCHUNGSIINSTITUT DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG u.a. (1982):
Ein Programm und seine Wirkungen. Analyse von Zielen und Aspekten zur Forschung "Humanisierung des Arbeitslebens". Schriftenreihe Humanisierung des Arbeitslebens Bd. 31. Der Bundesminister für Forschung und Technologie (Hrsg.), Frankfurt a.M., New York.

FRAUNHOFER-INSTITUT FÜR SYSTEMTECHNIK UND INNOVATIONSFORSCHUNG (1984):
Wirkungsanalyse der Zuschüsse für Personal in Forschung und Entwicklung, Der Bundesminister für Wirtschaft (Hrsg.), Studienreihe Nr. 43, Bonn.

FREY, Bruno S. (1981):
Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, München.

FRIEDMANN, Petra/WEIMER, Stephanie (1982)
Die Entscheidung für den Ruhestand - Flucht vor dem Druck der Arbeitswelt? in: K. Dohse, U. Jürgens, H. Russig (Hrsg.), Ältere Arbeitnehmer..., S. 283-301.

FRIEDRICH, Jürgen (1973):
Methoden empirischer Sozialforschung. Reinbeck.

FRITSCH, Michael (1987):

Groß und Klein in der Wirtschaft. Was man darüber weiß und was man darüber wissen sollte, in: M. Fritsch, Chr. Hull (Hrsg.), Arbeitsplatzdynamik und Regionalentwicklung, Berlin.

GÄRTNER, Friedrich (1979):

Rehabilitationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: P. Runde, R.G. Heinze (Hrsg.), Chancengleichheit...S. 65-81.

GARLICH'S, Dietrich/MAIER, Friederike (1982):

Die arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit der beruflichen Weiterbildung, in: F.W. Scharpf u.a. (Hrsg.), S. 89-118.

GENSIOR, Sabine/NASCHOLD, Frieder/WOLF, Friedrich (1982):

Humanisierungsprogramm und Umsetzung, in: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung u.a., S. 211-283.

GERLACH, Knut/LIEPMANN, Peter (1980):

Innerbetriebliche Stellenausschreibungen und Personalauswahlrichtlinien: Verbreitung und Bedeutung für betriebsinterne Arbeitsmärkte, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 100. Jg., Nr. 5, S. 531-548.

GIERSCH, Herbert (1961):

Allgemeine Wirtschaftspolitik - Grundlagen, Wiesbaden.

GLASER, Barney G./STRAUSS, Anselm L. (1979):

Die Entdeckung gegenstandsbezogener Theorie: Eine Grundstrategie qualitativer Sozialforschung, in: C. Hopf, E. Weingarten (Hrsg.), S. 91-111 (Originalveröffentlichung 1965).

GOFFMANN, Erving (1979):

Stigma. Über Techniken der Bewältigung beschädigter Identität, 3. Aufl. Frankfurt a.M.

GRÖBNER, Bruno F. (1983):

Subventionen. Eine kritische Analyse, Göttingen.

GROSSEKETTLER, Heinz (1980):

Zur wirtschaftspolitischen Relevanz neoklassischer und verhaltenstheoretischer Ansätze der Volkswirtschaftslehre, in: W. Rippe, H.-P. Haarland (Hrsg.), Wirtschaftstheorie als Verhaltenstheorie. Beiträge zur Verhaltensforschung Heft 23 der Forschungsstelle für empirische Sozialökonomik, Berlin, S. 11-57.

GRUPPE POLITIK-INFORMATION (1980):

Wirksamkeit und Kosten von Lohnsubventionsprogrammen: Erfahrungen in Großbritannien, Schweden und USA. Discussion Paper IIM/80-1 des Wissenschaftszentrums Berlin.

HAASER, Albert (1975):

Entwicklungslien und gesellschaftliche Bedingungen der Behindertenpolitik in Deutschland, Dissertation Universität Konstanz.

HAEGERT, Lutz/WITTMANN, Franz (1984):

Zur Bedeutung von Abschreibungsvergünstigungen und Investitionszulagen für Investitionsentscheidungen, in: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis o.Jg., H. 3, S. 243-259.

HANSMEYER, Karl-Heinrich (1963):

Subventionen als wirtschaftspolitisches Instrument, in: derselbe (Hrsg.), Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten N.F. Bd. 25, Berlin, S. 9-32.

HANSMEYER, Karl-Heinrich/FÜRST, Dietrich/ZIMMERMANN, Klaus (1975):

Infrastruktur und unternehmerische Standortentscheidung, in: Ausgegli- chene Funktionsräume, Veröffentlichung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 94, Hannover, S. 117-156.

HANSMEYER, Karl-Heinrich (1977):

Transferzahlungen an Unternehmen (Subventionen), in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Tübingen 3. Aufl., S. 959-996.

HARMSEN, Claus (1982):

Arbeitgeberverpflichtungen im Schwerbehindertengesetz, Meisenheim/Glan.

HAYEMAN, Robert H./HALBERSTADT, Victor/BURKHAUSER, Richard V. (1984):

Public Policy Toward Disabled Workers. Cross-National Analyses of Economic Impacts, Ithaca, London.

HAYEK, Friedrich A. v. (1945):

The Use of Knowledge in Society, in: AER Vol. 35, No. 4, S. 519-530.

HEINEN, Edmund (1978):

Führung als Gegenstand der Betriebswirtschaftslehre, in: derselbe (Hrsg.), Betriebliche Führungslehre, Wiesbaden, S. 19-48.

HEINRICH, Michael/ERNDT, Helmut (1980):

Leistungsbeurteilung zur Fundierung personeller Ausleseentscheidungen, in: Zeitschrift für Arbeitswissenschaft, 34. Jg., H. 2, (6 NF), S. 89-96.

HEINZE, Rolf G./RUNDE, Peter/TREDER, M. (1979):

Betriebliche Beschäftigungsstrategien und gewerkschaftliche Politik gegenüber Behinderten, in: Jahrbuch für kritische Medizin, Bd. 4, S. 191-212.

HEINZE, Rolf G./RUNDE, Peter (Hrsg.) (1982):

Lebensbedingungen Behindter im Sozialstaat, Opladen.

HENKEL, Dieter (1982):

Frühinvalidität und Rehabilitation bei psychisch Kranken in der Rentenversicherung von 1968-1979, Jahrbuch für kritische Medizin, Bd. 7, S. 128-146.

HERPICH, Martin/STEINLE, Holger (1983):

Probleme und Rahmenbedingungen der betrieblichen Integration Behinderter, in: Die Rehabilitation 22. Jg., H. 4, S. 149-156.

HESSE, Günther (1979):

Staatsaufgaben. Zur Theorie der Legitimation und Identifikation staatlicher Aufgaben, Baden-Baden.

HILL, Wilhelm/FEHLBAUM, Raymond/ULRICH, Peter (1976):

Organisationslehre Bd. II, Bern, 2. Aufl.

HÖLAND, Armin (1985):

Das Verhalten von Betriebsräten bei Kündigungen. Recht und Wirklichkeit im betrieblichen Alltag, Frankfurt a.M., New York.

HOFBAUER, Hans (1977):

Verlauf und Erfolg der beruflichen Umschulung bei Rehabilitanden, in: MittAB 10. Jg., H. 1, S. 47-73.

HOFBAUER, Hans/DADZIO, Werner (1984):

Berufliche Weiterbildung für Arbeitslose, in: MittAB 16. Jg., H. 2, S. 183-200.

HOPF, Christel/WEINGARTEN, Elmar (Hrsg.) (1979):

Qualitative Sozialforschung, Stuttgart.

HOPF, Christel (1979):

Soziologie und qualitative Sozialforschung, in: C. Hopf, E. Weingarten (Hrsg.), S. 11-37.

HOPF, Christel (1982):

Norm und Interpretation. Einige methodische und theoretische Probleme der Erhebung und Analyse subjektiver Interpretationen in qualitativen Untersuchungen, in: Zeitschrift für Soziologie 11. Jg., H. 3, S. 307-329.

HUCKE, Jochen/ULLMANN, Arie A. (1980):

Konfliktregelung zwischen Industriebetrieb und Vollzugsbehörde bei der Durchsetzung regulativer Politik, in: R. Mayntz (Hrsg.), Implementation..., S. 105-126.

HUCKE, Jochen (1983):

Implementation von Finanzhilfeprogrammen, in: R. Mayntz (Hrsg.), Implementation II, S. 75-98.

HULL, Chris/HJERN, Benny (1983):

Bisherige Praxis lokaler Wirtschaftsförderung als regionalisierte Beschäftigungspolitik, in: D. Garlichs, F. Maier, K. Semlinger (Hrsg.), Regionalisierte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Frankfurt a.M., New York, S. 276-296.

JOCHIMSEN, Reimut (1966):

Theorie der Infrastruktur, Tübingen.

JOCHIMSEN, Reimut/GUSTAFSSON, K. (1977):

Infrastruktur. Grundlage der marktwirtschaftlichen Entwicklung, in: U.E. Simonis (Hrsg.), Infrastruktur, Köln, S. 38-53.

JÜRGENS, Ulrich/NASCHOLD, Frieder (Hrsg.) (1983):
Arbeitspolitik, Leviathan Sonderheft 5.

KAGAN, Robert A./SCHOLZ, John T. (1980):
The "Criminology of the Corporation" and Regulatory Enforcement Strategies, in: E. Blankenburg, K. Lenk u.M.v. R. Rogowski (Hrsg.), S. 352-377.

KARR, Werner (1979):
Zur Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit, in: MittAB 12. Jg., H. 2, S. 152-165.

KARR, Werner/APFELTHALER, Gertraud (1981):
Zur Dauer der Arbeitslosigkeit, in: MittAB 14. Jg., H. 4, S. 384-390.

KAUFMANN, Franz-Xaver/ROSEWITZ, Bernd (1983):
Typisierung und Klassifikation politischer Maßnahmen, in: R. Mayntz (Hrsg.), Implementation II, S. 25-49.

KERR, Clark (1977):
The Balkanization of Labor Markets, in: derselbe, Labor Markets and Wage Determination, Berkeley, Los Angeles, London, pp. 38-53 (Erstveröffentlichung 1950).

KIRCHHOFF, Gerd (1973):
Subventionen als Instrument der Lenkung und Koordinierung, Berlin.

KIRSCH, Werner (1970/71):
Entscheidungsprozesse. Verhaltenswissenschaftliche Ansätze der Entscheidungstheorie Bde. I-III, Wiesbaden.

KITTNER, Michael (Hrsg.) (1982):
Arbeitsmarkt - ökonomische, soziale und rechtliche Grundlagen, Heidelberg.

KNOEPFEL, Peter/WEIDNER, Helmut (1980):
Normbildung und Implementation: Interessenberücksichtigungsmuster in Programmstrukturen von Luftreinhaltepolitiken, in: R. Mayntz (Hrsg.), Implementation..., S. 82-104.

KÖBEL, Ursula (1979):
Rente vor Rehabilitation?, in: Vierteljahresschrift für Sozialrecht, Bd. 7, H. 1, S. 1-21.

KÖHLER, Richard (Hrsg.) (1977):
Empirische und handlungstheoretische Forschungskonzeptionen in der Betriebswirtschaftslehre, Stuttgart.

KOHLI, Martin (1978):
"Offenes" und "geschlossenes" Interview: Neue Argumente zu einer alten Kontroverse, in: Soziale Welt, Jg. 29, H. 1, S. 1-25.

KOLB, Deborah M. (1985):

To Be a Mediator: Expressive Tactics in Mediation, in: Journal of Social Issues, Vol. 41, No. 2, pp. 11-26.

KOTTHOFF, Hermann/OCHS, Peter (1987):

Arbeitseinsatz und Arbeitssituation von behinderten und kranken älteren Arbeitnehmern, hrsgg. vom Bundesministerium für Forschung und Technologie, Bonn.

KRAHN, Karl/SCHWARZ, Michael (1982):

Beschäftigungswirkungen von Maßnahmen zur Humanisierung des Arbeitslebens. Analyse ausgewählter Bedingungen und Wirkungszusammenhänge, in: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung u.a., S. 159-210.

KRASNEY, Otto Ernst (1982):

Die Rechtssprechung des Bundessozialgerichts zur Berufs- und Erwerbsunfähigkeit als arbeitsmarktlenkende Rechtsgetaltung, in: M. Kittner (Hrsg.), S. 355-365.

KRIST, Herbert/WALKER, Gesa (1980):

Die Berücksichtigung regionaler Investitionsanreize in unternehmerischen Investitionsentscheidungen. Ein britisch/deutscher Vergleich, in: IZR o. Jg., H. 6, S. 335-348.

KRIST, Herbert (1985):

Neue Strategien in der Technologiepolitik: Lokale und regionale Initiativen zur Förderung technologieorientierter neuer und junger Unternehmen, Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e.V., Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung, Karlsruhe.

KROMPHARDT, Jürgen (1980):

Konzeptionen und Analysen des Kapitalismus, Göttingen.

KUBAN, Gerhard (1981):

Überlegungen zur betrieblichen Integration Behindeter, in: Personalführung o.Jg., H. 5, S. 102-109.

KUBICEK, Herbert (1977):

Heuristische Bezugsrahmen und heuristisch angelegte Forschungsdesigns als Elemente einer Konstruktionsstrategie empirischer Forschung, in: Richard Köhler (Hrsg.), S. 3-36.

LANDSCHAFTSVERBAND RHEINLAND (1983):

Die Situation der Behinderten im Arbeitsleben. Eine Untersuchung der Hauptfürsorgestelle Köln aufgrund einer Repräsentativerhebung, Schriften der Hauptfürsorgestelle Rheinland Bd. 2, Köln.

LANGE, Klaus (1980):

Normvollzug und Vernormung, in: E. Blankenburg, K. Lenk u.M.v. R. Rogowski (Hrsg.), S. 268-288.

LANGE, Klaus (1981):

Kriterien für die Wirksamkeit von Instrumenten und Programmen des Verwaltungshandelns, in: Die Öffentliche Verwaltung, 34. Jg., H. 3, S. 73-83.

LEPPIN, Hans/RITZ, Hans-Günther (1977):

Behinderte und Leistungsgeminderte als Problemgruppe des Arbeitsmarktes, in: Projektgruppe Arbeitsmarktpolitik/Offe, C. (Hrsg.), S. 121-149.

LEVIN, Jack (1975):

The Functions of Prejudice, New York.

LONSDALE, Susan/WALKER, Alan (1984):

Labour Market Policy Towards People with Disabilities in the UK, Discussion Paper IIM/LMP 84-4b, Wissenschaftszentrum Berlin.

LUHMANN, Niklas (1974):

Wirtschaft als soziales System, in: derselbe, Soziologische Aufklärung, Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme, Opladen, 4. Aufl., S. 204-231.

LUNDAHL, Mats/WADENSJÖ, Eskil (1984):

Unequal Treatment. A Study in the Neo-Classical Theory of Discrimination, London, Sydney.

LUTZ, Burkart/SENGENBERGBER, Werner (1974):

Arbeitsmarktstrukturen und öffentliche Arbeitsmarktpolitik, Göttingen.

LUTZ, Burkart u.M.v. SCHULTZ-WILD, Rainer/v. BEHR, Marhild (1977):

Personalplanung in der gewerblichen Wirtschaft der Bundesrepublik, Ergebnisse der Betriebserhebung 1975, Bd. I, Frankfurt a.M.

LUTZ, Burkart u.M.v. SCHULTZ-WILD, Rainer/TIEMANN, Friedrich (1979):

Betriebliche Personalplanung zwischen Unternehmensplanung und Personalpolitik, Ergebnisse der Betriebserhebung 1975, Bd. II, Frankfurt a.M.

MAIER, Hans E. (1986):

Schafft Energieeinsparung Arbeitsplätze? Qualitatives Wachstum durch Kleine Unternehmen, Opladen.

MANN, Gerhard/PUGELL, Bernd (1985):

Die Problematik der traditionellen Personalkostenrechnung, in: DBW, 45. Jg., H. 6, S. 657-665.

MANWARING, Tony (1982):

The Extended Internal Labour Market. Discussion Paper IIM/LMP 82-29, Wissenschaftszentrum Berlin.

MARCH, James G./SIMON, Herbert A. (1958):

Organizations, New York u.a.

MARCH, James G. (1976):

The Technology of Foolishness, in: derselbe, J.P. Ohlsen (Hrsg.), Ambiguity and Choice in Organizations, Bergen, Tromsø, pp. 69-81.

MARR, Rainer/STITZEL, Michael (1979):

Personalwirtschaft. Ein konfliktorientierter Ansatz, München.

MAYNTZ, Renate/HOLM, Kurt/HÜBNER, Peter (1978):

Einführung in die Methoden der empirischen Soziologie, 5. Aufl., Opladen.

MAYNTZ, Renate (Hrsg.), (1980):

Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte, Königstein/Ts.

MAYNTZ, Renate (1980):

Einleitung. Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung, in: dieselbe (Hrsg.), Implementation..., S. 1-17.

MAYNTZ, Renate (Hrsg.) (1983):

Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung, Opladen.

MAYNTZ, Renate (1983):

Implementation von regulativer Politik, in: dieselbe (Hrsg.), Implementation II, S. 50-74.

MECHELN/SEIDEL (1984):

Die Arbeit der Beratenden Ingenieure der Hauptfürsorgestelle, in: Behindertenrecht 23. Jg., H. 3, S. 54-56.

MEMORANDUM '83 (1983):

Qualitatives Wachstum, Arbeitszeitverkürzung, Vergesellschaftung - Alternativen zu Unternehmerstaat und Krisenpolitik, Köln.

MENDIUS, Hans Gerhard/SEGENBERGER, Werner/KÖHLER, Christoph/MAASE, Mira (1983):

Qualifizierung im Betrieb als Instrument der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik. Begleitforschung zum Schwerpunkt I des Arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen. BMA (Hrsg.), Forschungsbericht 89, Bonn.

MENDIUS, Hans Gerhard/SEGENBERGER, Werner/MEIMER, Stefanie u.H.v. BINKELMANN, Peter (1987):

Arbeitskräfteprobleme und Humanisierungspotentiale in Kleinbetrieben - eine explorative Vorstudie. Schriftenreihe "Humanisierung des Arbeitslebens" Bd. 82, Frankfurt a.M./New York.

MERTENS, Dieter (1973):

Der unscharfe Arbeitsmarkt, in: MittAB, 6. Jg., H. 4, S. 314-325.

MEYER-KRAHMER, Frieder (1984).

Evaluation of Industrial Innovation Policy - Concepts, Methods and Lessons, in: Policy Studies Review, Vol. 3, No. 3/4, pp. 467-475.

MÜLLER-ARMACK, Alfred (1966):

Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, in: derselbe, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, Freiburg, S. 19-170 (Erstveröffentlichung 1946).

NEIMAN, Max (1980):

The Virtues of Heavy - Handedness in Government, in: J. Brigham, D.W. Brown (Hrsg.), pp. 19-42.

NICKEL, Egbert (1982):

Der Schutz der Arbeitnehmer bei ordentlicher, insbesondere betriebsbedingter Kündigung und seine arbeitsmarktpolitische Einschätzung, in: M. Kittner (Hrsg.), S. 231-257.

OFFE, Claus (1975):

Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik, Frankfurt a.M.

OFFE, Claus/HINRICHs, Karl (1977):

Sozialökonomie des Arbeitsmarktes und die Lage "benachteiligter" Gruppen von Arbeitnehmern, in: Projektgruppe Arbeitsmark, C. Offe (Hrsg.), S. 3-61.

OI, Walter Y. (1982):

Labor as an Quasi-Fixed Factor, in: JPE, Vol. 70, No. 6, pp. 538-555.

ORSINGER, Carla/CLAUSING, Peter (1982):

Verkürzung der Lebensarbeitszeit im Spiegel der Rentenversicherung, in: Die Angestelltenversicherung, 29. Jg., H. 7/8, S. 261-268.

OTT, Claus (1972):

Die soziale Effektivität des Rechts bei der politischen Kontrolle der Wirtschaft, in: M. Rehbinder, H. Schelsky (Hrsg.), Zur Effektivität des Rechts, Jahrbuch für Rechtssociologie und Rechtstheorie Bd. 3, Düsseldorf.

o.V. (1981):

Acht Methoden, mit einer Statistik fertigzuwerden, in: Impulse o.Jg., H. 1, S. 22 f.

o.V. (1981):

Ein böses Urteil und seine Folgen, in: DIE ZEIT vom 1.5.1981.

PFAFF, Martin/HUBER, Walter (1984):

Disability Policy in the Federal Republic of Germany, in: R.H. Haveman, V. Halberstadt, R.V. Burkhauser (Hrsg.), pp. 193-239.

PFRIEM, Hanns (1979):

Konkurrierende Arbeitsmarkttheorien. Neoklassische, duale und radikale Ansätze, Frankfurt a.M., New York.

PHELPS, Edmund S. (1972):

The Statistical Theory of Racism and Sexism, in: AER, Vol. 62, No. 4, pp. 659-661.

PINDYCK, R.S./RUBINFELD, D.L. (1976):
Econometric Models And Economic Forecasts, Tokyo u.a.

PIORE, Michael J. (1978):
Lernprozesse, Mobilitätsketten und Arbeitsmarktsegmente, in: W. Sengenberger (Hrsg.), S. 67-98 (Originalveröffentlichung 1975).

PITCHAS, Rainer (1983):
Entbürokratisierung durch Beratung? - "Beratung" als bürokratisch-distanzierte Regulierungsform des Verwaltungsstaates -, in: R. Voigt (Hrsg.), S. 225-241.

POHMER, Dieter (1976):
Wirkungen finanzpolitischer Instrumente, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Tübingen, 3. Aufl., S. 193-346.

PROJEKTGRUPPE ARBEITSMARKTPOLITIK/OFFE, Claus (Hrsg.) (1977):
Opfer des Arbeitsmarktes, Neuwied, Darmstadt.

PROJEKTRÄGER "HUMANISIERUNG DES ARBEITSLEBENS", HERZOG, Henning (Hrsg.) (1981):
Das Programm "Forschung zur Humanisierung des Arbeitslebens". Ergebnisse und Erfahrungen arbeitsorientierter Forschung 1974-1980, Schriftenreihe Humanisierung des Arbeitslebens Bd. 1, Frankfurt a.M., New York.

PUGELL, Bernd /MANN, Gerhard (1986):
Die Problematik der traditionellen Personalkostenrechnung, in: DBW, 45. Jg., H. 6, S. 657-665.

REICH, Michael/GORDON, David M./EDWARDS, Richard C. (1978):
Arbeitsmarktsegmentation und Herrschaft, in: W. Sengenberger (Hrsg.), S. 55-66 (Originalveröffentlichung 1973).

REMER, Andreas/WUNDERER, Rolf (1979):
Personalarbeit und Personalleiter in Großunternehmen, Berlin.

REUSS, Karl (1984):
Mittelstandsforschung in Baden-Württemberg. Unter besonderer Berücksichtigung betriebswirtschaftlicher Probleme kleiner und mittlerer Betriebe, in: DBW, 44. Jg., H. 4, S. 553-563.

RICHARDSON, Stephen A./SNELL DOHRENWEND, Barbara/KLEIN, David (1979):
Die "Suggestivfrage". Erwartungen und Unterstellungen im Interview, in: C. Hopf, E. Weingarten (Hrsg.), S. 205-231 (Originalveröffentlichung 1965).

RITZ, Hans-Günther (1979):
Die Hauptfürsorgestellen in der Rehabilitationspolitik, in: P. Runde, R.G. Heinze (Hrsg.), S. 141-167.

RITZ, Hans-Günther (1981):
Befragung von Schwerbehinderten-Vertrauensmännern im Organisationsbereich der IG-Chemie/Papier/Keramik, Manuscript, Universität Bremen.

RITZ, Hans-Günther (1982):

Betriebliche Integration Schwerbehinderter und Beteiligung der Schwerbehindernten-Vertrauensleute, in: R.G. Heinze, P. Runde (Hrsg.), S. 200-222.

RITZ, Hans-Günther (1983):

Betriebliche und staatliche Arbeitspolitik - am Beispiel der beruflichen Integration Schwerbehinderter, in: U. Jürgens, F. Naschold (Hrsg.), S. 342-363.

RITZ, Hans-Günther (1984):

Arbeitsmarktlage und Novellierung des Schwerbehindertengesetzes. Arbeitspapiere des Forschungsschwerpunktes Reproduktionsrisiken, soziale Bewegungen und Sozialpolitik Nr. 22, Universität Bremen.

ROBINSON, Joan (1976):

The Age of Growth, in: Challenge Vol. 19, No. 2, pp. 4-9.

RÖTHIG, Peter (1986):

Zum Entwicklungsstand der betriebswirtschaftlichen Personalplanung, in: DBW, 46. Jg., H. 2, S. 203-223.

ROGERS, Mary F. (1974):

Instrumental and Infra-Resources: The Basis of Power, in: American Journal of Sociology, Vol. 79, No. 6, pp. 1418-1433.

ROSS, Jerry/FERRIS, Kenneth R. (1981):

Interpersonal Attraction and Organizational Outcomes: A Field Examination, in: ASQ, Vol. 26, S. 617-632.

ROTHSCHILD, Kurt W. (1980):

Kritik marktwirtschaftlicher Ordnungen als Realtypus, in: E. Streißler, Chr. Watrin (Hrsg.), S. 13-37.

RUNDE, Peter/HEINZE, Rolf G. (Hrsg.) (1979):

Chancengleichheit für Behinderte, Neuwied, Darmstadt.

RUNDE, Peter (1982):

Interorganisatorische Kooperation - ein erfolgversprechender Weg der Arbeitsmarktpolitik für Schwerbehinderte und "Leistungsgeminderte?", in: R.G. Heinze, P. Runde (Hrsg.), S. 145-180.

RUNDE, Peter/GINDORF, Beatrice/KLAASS, Dieter/MESS, Jürgen (1983):

Probleme und Perspektiven der betrieblichen Integration Behindter. Eine Regionalstudie auf der Basis von 102 Hamburger Betrieben. Manuscript, Hamburg.

RUNDE, Peter/BRANDT, Cornelia (1983):

Interorganisatorische Kontakte im System beruflicher Rehabilitation, Manuscript, Institut für Soziologie der Universität Hamburg.

RUNDE, Peter (1987):
Zukunft der Rehabilitation, Hamburg 1987.

RUSSIG, Harald (1982):
Ausgestaltung und Effektivität gesetzlicher Regelungen zum Kündigungsschutz und zur Statussicherung bei innerbetrieblichen Personalmaßnahmen, in: K. Dohse, U. Jürgens, H. Russig (Hrsg.), Statussicherung..., S. 91-134.

SCHARF, Bodo (1978):
Die Ungleichheit der Gesundheitschancen im Sozialstaat, in: WSI-Mitteilungen, 31. Jg., H. 5, S. 252-261.

SCHARPF, Fritz W. (1973):
Komplexität als Schranke der politischen Planung, in: derselbe, Planung als politischer Prozeß, Frankfurt a.M., S. 73-113.

SCHARPF, Fritz W. (1983):
Interessenlage der Adressaten und Spielräume der Implementation bei Anreizprogrammen, in: R. Mayntz (Hrsg.), Implementation II, S. 99-116.

SCHARPF, Fritz W./BROCKMANN, Marlene/GROSER, Manfred/HEGNER, Friedhart/SCHMID, Günther (Hrsg.) (1982):
Aktive Arbeitsmarktpolitik. Erfahrungen und neue Wege, Frankfurt, New York.

SCHELLHASS, Horst-Manfred (1984):
Ein ökonomischer Vergleich finanzieller und rechtlicher Kündigungsschwierisse, in: Zeitschrift für Arbeitsrecht, 15. Jg., H. 2, S. 139-171.

SCHELLING, Thomas C. (1978):
Micromotives and Macrobbehavior, New York, London.

SCHETTKAT, Ronald/SEMLINGER, Klaus (1982):
Der eigenständige Effekt gesundheitlicher Einschränkungen als Vermittlungshemmnis, in: MittAB, 15. Jg., H. 4, S. 434-442.

SCHETTKAT, Ronald (1982):
Behindertenanteil, Wirtschaftsstruktur und Bevölkerungsdichte in Arbeitsamtsbezirken der Bundesrepublik, Discussion Paper IIM/LMP 82-16, Wissenschaftszentrum Berlin.

SCHEUCH, Erwin K. (1972):
The Time-Budget Interview, in: A. Szalai (Hrsg.), The Use of Time, The Hague, Paris, S. 69-87.

SCHMID, Günther (1974):
Funktionsanalyse und politische Theorie. Funktionalismuskritik, Faktorenanalyse, Systemtheorie, Düsseldorf.

SCHMID, Günther (1980):

Strukturierte Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik, Königstein/Ts.

SCHMID, Günther (1980):

Steuerungstheorie des Arbeitsmarktes. Ein politisch-ökonomischer Ansatz gesellschaftlicher Steuerungs- und Entscheidungshierarchien und darauf bezogener Instrumente staatlicher Steuerung des Arbeitsmarktes, Discussion Paper IIM/LMP 80-40, Wissenschaftszentrum Berlin.

SCHMID, Günther (1984):

The Political Economy of Labor Market Discrimination: A Theoretical And Comparative Analysis of Sex Discrimination, in: G. Schmid, R. Weitzel (Hrsg.), Sex Discrimination And Equal Opportunity, Aldershot, pp. 264-308.

SCHMID, Günther (1986):

Regulierung im Wohlfahrtsstaat. Das Beispiel der Behindertenpolitik, in: R. Voigt (Hrsg.), Recht als Instrument der Politik, Opladen, S. 158-181.

SCHNEIDER, Wolfgang (1984):

Novellierungsvorschläge zum Schwerbehindertengesetz, in: Behindertenpädagogik, 23. Jg., H. 3, S. 233-241.

SCHÜTZE, Fritz (1977):

Die Technik des narrativen Interviews in Interaktionsfeldstudien - dargestellt an einem Projekt zur Erforschung von kommunalen Machtstrukturen. Arbeitsberichte und Forschungsmaterialien der Fakultät für Soziologie Nr. 1, Universität Bielefeld.

SCHULTZ-WILD, Rainer (1978):

Betriebliche Beschäftigungspolitik in der Krise, Frankfurt a.M./New York.

SEEWALD, Hermann (1986):

Schwerbehinderte 1985, in: Wirtschaft und Statistik o.Jg., H. 9, S. 755-759.

SEIFERT, Karl Heinz/STANGL, Werner (1981):

Einstellungen zu Körperbehinderten und ihrer beruflich-sozialen Integration, Bern, Stuttgart, Wien.

SEMLINGER, Klaus (1982):

Die Wiedereingliederung schwervermittelbarer Arbeitsloser, in: F.W. Scharpf u.a. (Hrsg.), S. 63-88.

SEMLINGER, Klaus/LÜCKER, Karin (1983):

Lohnkostensubventionen zur Wiedereingliederung von ungelerten und längerfristig Arbeitslosen, Discussion Paper IIM/LMP 83-8, Wissenschaftszentrum Berlin.

SEMLINGER, Klaus/SCHMID, Günther (1985):

Arbeitsmarktpolitik für Behinderte. Betriebliche Barrieren und Ansätze zu ihrer Überwindung, Basel, Boston, Stuttgart.

SEMLINGER, Klaus (1985):

Qualifikation und Qualifizierung als Ansatzpunkte beschäftigungsorientierter Strukturpolitik. Finanzhilfen versus Realtransfers, Discussion Paper IIM/LMP 85-12, Wissenschaftszentrum Berlin.

SENGENBERGER, Werner (Hrsg.) (1978):

Der gespaltene Arbeitsmarkt - Probleme der Arbeitsmarktsegmentation, Frankfurt a.M., New York.

SENGENBERGER, Werner (1978):

Einführung: Die Segmentation des Arbeitsmarktes als politisches und wissenschaftliches Problem, in: derselbe (Hrsg.), S. 15-42.

SIEBERT, Horst (1973):

Das produzierte Chaos, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz.

SIMON, Herbert A. (1957):

Models of Man, New York.

SIMON, Herbert A. (1957):

Rationality and Administrative Decision Making, in: derselbe, Models of Man, pp. 196-206.

SIMON, Herbert A. (1957):

A Behavioral Model of Rational Choice, in: derselbe, Models of Man, pp. 241-260.

SIMON, Herbert A. (1976):

Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations, New York, 3rd edd.

SIMON, Herbert A. (1978):

Rationality as Process and as Product of Thought, in: AER, Vol. 68, No. 2, pp. 1-16.

STARK, Klaus-Dieter (1982):

Wirtschaftsförderungs-Institutionen und Gewerbegebächen als Lenkungsinstrumente zur räumlichen Verteilung von Industrie und Gewerbe. Beiträge zur Raumplanung Bd. 17, Institut für Raumplanung, Abtl. Raumplanung, Dortmund 2. Aufl.

STEIN, Ekkehart (1967):

Die Wirtschaftsaufsicht, Tübingen.

STRAND, Rich (1983):

A Systems Paradigm of Organizational Adaptations to the Social Environment, in: Academy of Management Review, Vol. 8, No. 1, pp. 90-96.

STREISSLER, Erich/MATRIN, Christian u.M.v. Streissler, Monika/Supper,

Meinhard/Teufelsbauer, Werner (1980):

Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnungen, Tübingen.

TEUBNER, Gunther (1985):

Verrechtlichung - Begriffe, Merkmale, Grenzen, Auswege, in: F. Kübler (Hrsg.), Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität, Frankfurt a.M., S. 289-344.

TEWS, Hans Peter/WÖHRL, Hans-Georg (1981):

Behinderte in der beruflichen Rehabilitation. Strukturen, Prozesse, Ergebnisse, Weinheim, Basel.

THUROW, Lester C. (1974):

Cash Versus In-Kind Transfers, in: AER, Papers and Proceedings, Vol. 64, pp. 190-195.

THUROW, Lester C. (1975):

Generating Inequality, New York.

TUCHTFELDT, Egon (1982):

Wirtschaftspolitik, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW) Bd. 9, Stuttgart u.a., S. 178-206.

V. ECKARDSTEIN, Dodo/SCHNELLINGER, Franz (1978):

Betriebliche Personalpolitik, München 3. Aufl.

VDR (1986):

Rentenzugang des Jahres 1985. Statistik Bd. 71, Frankfurt a.M.

VOIGT, Rüdiger (Hrsg.) (1983):

Gegentendenzen zur Verrechtlichung, Opladen.

WAGENER, Hans-Jürgen (1979):

Zur Analyse von Wirtschaftssystemen. Eine Einführung, Berlin, Heidelberg, New York.

WEGEHENKEL, Lothar (1981):

Gleichgewicht, Transaktionskosten und Evolution, Tübingen.

WEIMER, Stephanie (1983):

Arbeitsbedingungen in Klein- und Mittelbetrieben, RKW-Manuskript, Eschborn.

WEIS, Peter (1983):

Beschäftigungsprobleme älterer Arbeitnehmer - Analyse und Strategien zur Problembewältigung, Frankfurt a.M.

WEITZEL, Renate/HOFF, Andreas (1981):

Möglichkeiten und Grenzen der öffentlichen Förderung von Teilzeitarbeit - Ergebnisse einer Explorativstudie, Discussion Paper IIM/LMP 81-8, Wissenschaftszentrum Berlin.

WELTZ, Friedrich u.M.v. SCHMIDT, Gerd (1982):

Rationalisierung und Betriebsratstätigkeit, in: K. Dohse, U. Jürgens, H. Russig (Hrsg.), Statussicherung..., S. 55-90.

WICKE, Lutz u.M.v. FRANKE, Wilfried (1982):
Umweltökonomie, München.

WILDSMITH, J.R. (1973):
Managerial Theories of the Firm, London.

WILLIAMSON, Oliver E./WACHTER, Michael L./HARRIS, Jeffrey E. (1975):
Understanding the Employment Relation: The Analysis of Idiosyncratic Exchange, in: Bell Journal of Economics, Vol. 6, No. 1, pp. 250-278.

WILSON, Thomas P. (1982):
Qualitative "oder" Quantitative Methoden in der Sozialforschung, in:
Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 34. Jg., H. 3,
S. 487-508.

WINDHOFF-HERITIER, Adrienne (1980):
Politikimplementation. Ziele und Wirklichkeit politischer Entscheidungen, Königstein/Ts.

WINDOLF, Paul/HOHN, Hans-Willy (1984):
Arbeitsmarktchancen in der Krise. Betriebliche Rekrutierung und soziale Schließung, Frankfurt a.M., New York.

WITZEL, Andreas (1982):
Verfahren qualitativer Sozialforschung. Überblick und Alternativen, Frankfurt a.M., New York.

WÖHRL, Hans-Georg (1984):
Aktuelle Ergebnisse zum Erfolg von beruflichen Rehabilitationsmaßnahmen, Stiftung Rehabilitation, Heidelberg.

WOLLMANN, Hellmut (1983):
"Entbürokratisierung" durch Implementation von unten" - Handlungsreserven sozialstaatlicher Verwaltungspolitik?, in: R. Voigt (Hrsg.), S. 242-262.

WOLNIK, Michael (1977):
Die explorative Verwendung systematischen Erfahrungswissens, in: R. Köhler (Hrsg.), S. 37-64.

WROBEL, Bernd (1979):
Organisation und Aufgaben kommunaler Wirtschaftsförderungsdienststellen und -gesellschaften, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin.

WUNDERER, Rolf/MITTMANN, Josef (1983):
10 Jahre Personalwirtschaftslehre - von Ökonomie nur Spurenlemente, in: DBW, 43. Jg., H. 4, S. 623-655.

YIN, Robert K. (1981):
The Case Study Crisis: Some Answers, in: ASQ, Vol. 26, No. 1, pp. 58-65.

ZEITEL, Gerhard (1968):

Über einige Kritiken zur Beurteilung staatlicher Subventionen, in: Finanzarchiv N.F., Bd. 27, S. 187-201.

Gesetze, Verordnungen, Erlasse etc.

Arbeitsförderungsgesetz (AFG) vom 1. Juli 1969 (BGBI I, S. 582), Stand Mai 1986

Gesetz zur Sicherung der Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft (Schwerbehindertengesetz, SchwbG) in der geänderten Fassung vom 1. August 1986 (BGBI I, S. 1110)

Zweite Verordnung zur Durchführung des Schwerbehindertengesetzes (Ausgleichsabgabenverordnung Schwerbehindertengesetz, SchwbAV) vom 8. August 1978 (BGBI I, S. 1228)

Anordnung des Verwaltungsrates der Bundesanstalt für Arbeit über die Arbeits- und Berufsförderung Behindelter (AReha) in der Fassung der 11. Änderungsanordnung vom 28. Januar 1986, in: ANBA 34. Jg. 4/1986, S. 527 ff.

Grundsätze für den Technischen Beratungsdienst der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (BAVAV) vom 17. September 1968 (Runderlaß 344/68.1.2.), in: ANBA 16. Jg. 1968, S. 741

Richtlinien für den Technischen Beratungsdienst der BA vom 1. November 1982 (Runderlaß 215/82), in: ANBA 30. Jg. 12/1982, S. 1556

ANHANG

Verzeichnis der Fallbeispiele

Seite

Eingliederungsfälle (AV):

AV1	(Metallverarbeitender Betrieb, unter 50 B ¹⁾)	A14
AV2	(Metallverarbeitender Betrieb, rd. 600 B)	A11
AV3	(Elektroinstallation, unter 50 B)	A15
AV4	(Metallverarbeitender Betrieb, unter 50 B)	A16
AV5	(Elektrotechnischer Betrieb, unter 50 B)	A17
AV6	(Öffentliches Dienstleistungsunternehmen, rd. 140 B)	A2
AV7	(Öffentliches Dienstleistungsunternehmen, mehr als 2000 B)	A3
AV8	(Metallverarbeitender Betrieb, rd. 600 B)	A5
AV9	(Bergbaubetrieb, mehr als 5000 B)	A7
AV10	(Metallverarbeitender Betrieb, rd. 130 B)	A12

Fälle Nachgehender/Begleitender Hilfe (NH):

NH1	(Metallverarbeitender Betrieb, unter 50 B)	A18
NH2	(Metallverarbeitender Betrieb, unter 50 B)	A8
NH3	(Feinmechanischer Betrieb, über 3000 B)	A34
NH4	(Chemischer Betrieb, rd. 300 B)	A20
NH5	(Papierverarbeitender Betrieb, rd. 400 B)	A22
NH6	(Elektrotechnischer Betrieb, über 2000 B)	A23

Kündigungsschutzfälle (KÜ):

KÜ1	(Chemischer Betrieb, rd. 500 B)	A29
KÜ2	(Elektrotechnischer Betrieb, unter 50 B)	A30
KÜ3	(Kunststoffverarbeitender Betrieb, rd. 200 B)	A24
KÜ4	(Metallverarbeitender Betrieb, rd. 500 B)	A32
KÜ5	(Metallverarbeitender Betrieb, rd. 500 B)	A25
KÜ6	(Metallverarbeitender Betrieb, rd. 700 B)	A33
KÜ7	(Metallverarbeitender Betrieb, rd. 400 B)	A27

1) Beschäftigte am Standort bzw. im personalpolitischen Zuständigkeitsbereich.

1. Verfahren mit affirmativer Ausgangssituation

Ausgangspunkt für das Verfahren AV6 war der Aufbau einer neuen Dienstleistungssparte, für die 15 neue Mitarbeiter eingestellt werden sollten. Auf die entsprechende Zeitungsanzeige hatte sich als einer von 150 Bewerbern auch der Behinderte gemeldet, bei dem es sich um einen jungen Diplommathematiker (Jahrgang 1956) handelt, der nach kontinuierlicher Verschlechterung seines Augenlichts inzwischen gänzlich erblindet ist. Teilweise aus Neugier, wie sich der befragte Personalratsvertreter erinnerte, hätte man den Betroffenen neben 50 anderen zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen. Anfängliche Unsicherheiten des Behinderten, so der befragte Arbeitgebervertreter, hätte dabei der zuständige Abteilungsleiter, der privat sozialpolitisch stark engagiert sei, durch eine offene und entgegenkommende Gesprächsführung überwinden helfen können. Nach dem Vorstellungsgespräch wären jedenfalls alle Beteiligten entschlossen gewesen, den Behinderten bei den Einstellungen nach Möglichkeit zu berücksichtigen, wobei auch persönliche Sympathie und Mitleid eine Rolle gespielt hätten. Daß damals die Pflichtquote noch nicht erfüllt war, wurde dagegen von keinem der Befragten als relevanter Einflußfaktor benannt; allerdings gab es damals schon eine Betriebsvereinbarung, wonach Schwerbehinderte bei gleicher Qualifikation bevorzugt eingestellt werden sollten. Nachträglich traten auf Seiten der Geschäftsführung dann aber doch noch Bedenken auf, ob der Behinderte, der damals nur noch über eine geringe Restsehfähigkeit verfügte, den Arbeitsanforderungen würde tatsächlich genügen können. Da die Personalausstattung für die neue Abteilung knapp kalkuliert war, hatte man in einem möglichen Ausfall des Behinderten eine Gefährdung des ganzen Projekts gesehen, da sich der Bereich nach einer befristeten Probephase im freien Wettbewerb behaupten, d.h. kostendeckend arbeiten sollte. Zu diesem Zeitpunkt hatte dann aber insbesondere der Personalrat auf einer Einstellung beharrt, so daß man sich weiterhin um die Klärung der Beschäftigungsvoraussetzungen bemühte und nun auch auf das Hilfsangebot des Arbeitsamtes einging, das - informiert durch den Behinderten - bereits vor dem Vorstellungsgespräch auf seine Unterstützungsmöglichkeiten hingewiesen hatte. Nachdem das Arbeitsamt einen Lohnkostenzuschuß (80 % für zwei Jahre) bewilligt und zugesagt hatte, die bei der erforderlichen Arbeitsplatzanpassung anfallenden Kosten zu übernehmen, ist der Behinderte schließlich zum Oktober 1983 zusätzlich zur ursprünglichen Stellenplanung als Programmierer für die Wartung von Benutzerprogrammen eingestellt worden. Auf Vorschlag des Arbeitsamtes erfolgte zusätzlich eine auf drei Jahre befristete Anrechnung auf drei Pflichtplätze. Zuvor hatten sich Vertreter des Personalrates in einem anderen Betrieb des Unternehmens, in dem zwei Blinde mit ähnlichen Aufgaben betraut sind, die dortigen Arbeitsplätze angesehen und der Technische Berater, der ebenfalls auf Vorschlag des Behinderten in das Verfahren einbezogen worden war, hatte für Vertreter der Geschäftsführung den Besuch einer Blindenschule angeregt und organisiert. Bei diesen Besuchen und durch zusätzliche Informationen des Technischen Beraters hatte sich die Betriebsleitung einen Überblick über die prinzipiell verfügbaren einschlägigen Arbeitshilfen verschaffen können. Welche Geräte dann allerdings konkret benötigt

wurden, ist vom Betrieb gemeinsam mit dem Behinderten selbst herausgefunden und entschieden worden. Schrittweise sind so zunächst eine Blindenschrift-Bogenschreibmaschine und eine Blindenschrift-Ausgabeeinheit für die DV-Anlage angeschafft worden, später ein zusätzlicher Personal-Computer, mit dessen Hilfe die Übersetzungskapazität und -geschwindigkeit der Ausgabeeinheit erhöht werden konnte, und schließlich ein Blindenschrift-Drucker, der anders als die einzeilige Ausgabeeinheit einen besseren Überblick über die zu bearbeitenden Programmtexte ermöglichen soll. Derartige Geräte sind zwar serienmäßig verfügbar, erhebliche Probleme ergaben sich aber mit der Kompatibilität der verschiedenen Komponenten. Während die Kosten für die Hardware, die in das Eigentum des Behinderten überging, voll vom Arbeitsamt übernommen worden sind (rd. 45.000 DM), trägt der Betrieb den nicht unerheblichen Installations- und Wartungsaufwand, der sich bislang nach Einschätzung des Arbeitgebervertreters auf mehrere Mannwochen summiert, was allerdings kostenmäßig nicht kalkuliert worden ist. Einen Großteil der anfallenden Anpassungsarbeiten hatte der unmittelbare Vorgesetzte des Behinderten - ein "Technik-Freak" - übernommen ("Es hätte da sicherlich Probleme gegeben, wenn wir da nicht Mitarbeiter gehabt hätten, die technisches Wissen über das normale Wissen eines Programmierers hinaus gehabt hätten." - Arbeitgebervertreter). Der Technische Berater, der den ganzen Prozess ständig begleitete, war bei den konkreten Anpassungsmaßnahmen mehr als Beobachter tätig und mit der förderungstechnischen Rechnungsprüfung befaßt. Trotz aller technischen Hilfen ist man mit der bislang gefundenen Lösung nicht zufrieden ("Er ist kein voll einsetzbarer Mitarbeiter. Das liegt nicht an ihm, das muß man ganz klar sagen, aber bei der Aufgabe, die er dort hat, wirkt sich seine Behinderung doch stärker aus als bei den blinden Programmierern, die wir in anderen (Unternehmens-)Bereichen haben." - Arbeitgebervertreter). So zeichnet sich ab, daß die Pflege von Benutzerprogrammen, bei denen die Dialogfähigkeit (z.B. durch Maskengestaltung) auf die Bedürfnisse eines Sehenden abgestellt ist, Anforderungen stellt, denen ein Blinder auch mit technischen Hilfen nur schwer gerecht werden kann. Eine Kündigung ist dennoch nicht beabsichtigt, eher denkt man an eine Versetzung in eine andere Abteilung, wo die Anforderungen besser mit der Behinderung zusammenpassen und wo der Betroffene vielleicht auch seine jetzt zum großen Teil brachliegenden Qualifikationen besser einbringen könnte. Der Behinderte selbst ist mit seinem Arbeitsplatz weitgehend zufrieden, glaubt aber, daß sich die Arbeitsplatzanpassung angesichts der raschen technischen Veränderungen im EDV-Bereich als Daueraufgabe erweisen wird. Seine Zufriedenheit erklärte er z.T. allerdings auch damit, daß er nach mehr als 150 erfolglosen Bewerbungen froh sei, überhaupt einen Arbeitsplatz gefunden zu haben, der zudem - verglichen mit der beruflichen Situation von nichtbehinderten Studienfreunden - gar nicht so schlecht sei.

Auch der Eingliederungsfall AV7 geht auf eine Bewerbung durch die betroffene Schwerbehinderte zurück. Die Betroffene, Mitte 30, hat die Schule mit der Mittleren Reife beendet und eine abgeschlossene Berufsausbildung als Textilkauffrau. Nach zweijähriger Berufstätigkeit im erlernten Beruf hatte sie ihre Erwerbstätigkeit nach der Geburt ihres zweiten Kindes 1972 unterbrochen. Damals erkrankte sie

erstmalig an Hirnhautentzündung, wobei der Krankheitsverlauf in mehreren Schüben ablief, die zu immer gravierenderen Schäden führten. Seit dem letzten Anfall ist sie rechtsseitig gelähmt und auf einen Rollstuhl angewiesen; auch ihr Sprachvermögen war zeitweilig stark beeinträchtigt. Nach medizinischen Rehabilitationsmaßnahmen wurde ihre Erwerbsfähigkeit so niedrig eingestuft, daß man sie - aus wirtschaftlichen Gründen zur neuerlichen Aufnahme einer Erwerbsarbeit gezwungen - in eine Werkstatt für Behinderte vermittelte. Dort stabilisierte sich ihr Gesundheitszustand; sie begann mit beruflichen Weiterbildungskursen (Englisch und Schreibmaschineschreiben) und drängte mit Unterstützung durch eine Sozialarbeiterin der Werkstatt beim Arbeitsamt auf neuerliche Vermittlungsbemühungen in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis. Ende 1983 erhielt sie dann, parallel zu einem entsprechenden Hinweis aus dem Bekanntenkreis, vom Arbeitsamt den Tip, sich beim Fernmeldeamt zu bewerben. Der Betrieb hatte damals zwar keine offene Stelle gemeldet, im Arbeitsamt war jedoch bekannt, daß man hier der Beschäftigung Schwerbehinderter sehr aufgeschlossen gegenüber steht. So gibt es hier ein formalisiertes Verfahren, wonach Bewerbungen von Schwerbehinderten in einem gemeinsamen Gespräch von Personalstelle, Personalrat und SB-Vertrauensmann gesondert geprüft werden. Bis zum allgemeinen Einstellungsstopp, der 1985 einsetzte, konnten Schwerbehinderte auch unabhängig vom aktuellen Personalbedarf zusätzlich eingestellt werden. Das besondere Engagement, das man hier nach einhelliger Auskunft von Arbeitgeber- und Belegschaftsvertretern aufbringt, begründete man im Betrieb nicht nur mit entsprechenden Direktiven der zuständigen Oberpostdirektion und der politischen Leitung, sondern auch damit, daß relevante Entscheidungsträger im Betrieb (Verwaltungsleiter, Personalstellenleiter) selbst schwerbehindert sind und der Vorgänger des jetzigen SB-Vertrauensmannes, der diese Funktion lange Jahre ausübte, beruflich als Sachbearbeiter für Angestellte in der Personalstelle tätig war und über die besten Kontakte zum Arbeitsamt verfügte. Im Betrieb hatte man jedenfalls die Bewerbung der Betroffenen ("Frau X. hatte sich Ende Dezember beworben...als Rollstuhlfahrerin" - Arbeitgebervertreter) zunächst in das übliche (Sonder-)Verfahren aufgenommen, d.h. zusammen mit den Bewerbungen anderer Schwerbehinderter innerbetrieblich diskutiert. Vom Arbeitsamt gezielt auf die Bewerbung angesprochen und anlässlich anderer Kontakte für die besondere Problemlage von Rollstuhlfahrern sensibilisiert, waren sich Personalleitung und Belegschaftsvertretung rasch einig, daß man eine Einstellung versuchen sollte ("Wir hatten bislang noch keinen Rollstuhlfahrer beschäftigt und wir waren darum daran interessiert, einen Rollstuhlfahrer bei uns einzugliedern...Weil das eben doch Menschen sind, die am schlimmsten betroffen sind, die also schwer zu vermitteln sind." - Arbeitgebervertreter). Nachdem man dann im Vorstellungsgespräch auch einen guten persönlichen Eindruck von der Behinderten gewonnen hatte, begann man gemeinsam, nach einem Arbeitsplatz zu suchen, wo die baulichen Gegebenheiten möglichst wenig Hindernisse bargen und wo man auch den zuständigen Bereichsvorgesetzten zur Mitwirkung gewinnen konnte. Obwohl es im Betrieb einen Personalbemessungsschlüssel gibt, der behinderungsbedingte Minderleistungen von Mitarbeitern berücksichtigt, so daß das Budget der Abteilung nicht belastet wird, zeigen sich nicht alle Vorgesetzten in dieser

Frage gleichermaßen kooperativ ("Wir wollten also sehen, ob wir einen Platz finden. Und das war natürlich schwierig. Die Schwierigkeit ist, daß die Betriebsdienststellen zunächst einmal ablehnen. Da bedarf es also mehrerer Gründe usw., um die zu überzeugen, das geht oder das geht nicht. Das ist auch unterschiedlich, je nachdem, welcher Stellenvorsteher da gerade ist, oder welcher Abteilungsleiter...wie der eingestellt ist." - Arbeitgebervertreter). Schließlich fand man eine Möglichkeit in einem Dienststellensbereich, in dem bereits weitere Schwerbehinderte beschäftigt sind, und wo die Arbeitsplatzanforderungen - es handelt sich um Abrechnungskontrollen - mit der Behinderung vereinbar sind. Erst nachdem diese Vorklärungen abgeschlossen und erste Überlegungen zu den erforderlichen Umbaumaßnahmen angestellt worden waren - es war mittlerweile Frühsommer '84 - ist der Technische Berater auf Vorschlag des Arbeitsamtes hinzugezogen worden ("Es ging ja auch darum, diese baulichen Maßnahmen mitzufinanzieren." - Arbeitgebervertreter). Anlässlich des ersten Betriebsbesuches des Beraters, bei dem die verschiedenen Anpassungs- und Ausstattungsanforderungen durchgesprochen worden sind, hatte man dann ein arbeitsteiliges Vorgehen verabredet, wonach die Hochbauabteilung des Unternehmens die Umbaumaßnahmen (Auffahrtrampen und elektrische Türöffner im Eingangsbereich, Umbau einer Toilette) betreute, während sich der Berater primär um die Arbeitsplatzanpassung (unterfahrbarer Schreibtisch) und um die persönlichen Mobilitätshilfen für die Behinderte (Führerschein, behinderungsgerecht umgebauter PKW etc.) kümmerte. Insgesamt kosteten die Anpassungsmaßnahmen im Betrieb rd. 22.000 DM, die voll vom Arbeitsamt übernommen worden sind. Zusätzlich erfolgte eine Mehrfachanrechnung der Behinderten auf drei Pflichtplätze und eine Bezuschussung der Lohnkosten für zwei Jahre (65 % im ersten, 35 % im zweiten Jahr). Auch hier war dem Betrieb zugesichert worden, daß spätere Ergänzungsmaßnahmen möglich sind (so wurde nachträglich auf Anfrage des Betriebes ein Elektroheft mit Kostenübernahme durch das Arbeitsamt angeschafft; zum Befragungszeitpunkt plante man die Anschaffung eines besseren Tischrechners, der den manuellen Schreibaufwand reduzieren soll). Die Behinderte ist dann im Dezember 1984, noch bevor die Umbaumaßnahmen abgeschlossen waren, eingestellt worden, da sonst die für zusätzliche Einstellungen erforderliche Sondergenehmigung der übergeordneten Leitungsebene erloschen wäre. Sowohl die befragten Arbeitgebervertreter als auch die Behinderten äußerten sich zur gefundenen Lösung zufrieden; bei der Behinderten spielt dabei aber auch die Erleichterung eine Rolle, überhaupt einen Arbeitsplatz gefunden zu haben - eigentlich fühlt sie sich aber "unter Wert" eingesetzt.

Im FALL AV8 ging der Anstoß zum Verfahren von einer gezielten Anfrage des Arbeitsamtes aus: Hier hatte der Schwerbehinderten-Vermittler den Personalleiter, dem er noch aus der Zeit bekannt ist, als er für die allgemeine Ausbildungsplatzvermittlung zuständig war, auf eine Ausbildungsmöglichkeit für den betroffenen Schwerbehinderten angesprochen. Auch der Behinderte (Jahrgang 1965) war dem Betrieb nicht unbekannt, vielmehr hatte man schon zwei Jahre zuvor seine Bewerbung um einen Ausbildungsplatz als Technischer Zeichner vorliegen. Damals war der Betroffene allerdings noch nicht behindert und hatte seine Bewerbung zugunsten einer Ausbildung zum

Werkzeugmacher in einer anderen Firma zurückgezogen. Nach einem Verkehrsunfall, in dessen Folge er querschnittgelähmt und auf den Rollstuhl angewiesen ist, hatte der Behinderte diese Ausbildung abbrechen müssen. Für das erste Lehrjahr, das er noch hatte abschließen können, hatte er ein gutes Zeugnis erhalten. Obwohl zu dem Zeitpunkt, als die Anfrage vom Arbeitsamt kam, alle ausgeschriebenen Ausbildungsverträge bereits vergeben waren, hatte sich der Personalleiter bereit erklärt, im Betrieb nach einer zusätzlichen Möglichkeit zu suchen. Daß damals, wie auch noch zum Befragungszeitpunkt, die Pflichtquote nicht erfüllt war, wurde nicht als entscheidungsrelevant erwähnt, jedenfalls hatte man deshalb in der Vergangenheit keine besonderen Bemühungen um die Einstellung von Schwerbehinderten unternommen und auch auf entsprechende, allgemein gehaltene Vorstöße des SB-Vertrauensmannes nicht reagiert. Auf der anderen Seite bestehen aber auch - was der befragte Betriebsratsvertreter bestätigte - keine Vorbehalte gegenüber Schwerbehinderten, so daß man durchaus auch schon früher Mitarbeiter mit diesem Status eingestellt hatte. Ausschlaggebend, so der Personalleiter, für eine Einstellungentscheidung, sei - wie letztlich im Fall AV8 auch - das Bild der bisher erbrachten Leistung und die Eignung; im konkreten Fall, wo es keinen unmittelbaren betrieblichen Einstellungsbedarf mehr gegeben hatte, waren aber zumindest die Bemühungen des Personalleiters auf einen, wie er es nannte, "Schwerbehinderten-Bonus" zurückzuführen. Dabei hatte er zunächst überlegt, welche Bereiche dem Betroffenen mit seinem Rollstuhl am ehesten zugänglich sind ("Wenn ich erkannt hätte, daß es für ihn unmöglich gewesen wäre, mit dem Rollstuhl dahin zu kommen, wo er hinkommen muß, weil die bauliche Seite die ganze Sache nicht möglich gemacht hätte, dann hätte ich vielleicht gar nicht weitergedacht - oder ich hätte ihn in andere Überlegungen miteinbezogen." - Arbeitgebervertreter). Nachdem er schließlich eine Abteilung gefunden hatte, wo dem Vorhaben kaum bauliche Barrieren entgegenstanden, hatte er sich dann beim zuständigen Bereichsleiter "ganz vorsichtig" und "zwischen den Zeilen" nach dessen Bereitschaft mitzuwirken erkundigt. Als auch das geklärt war, sind der SB-Vermittler und, auf Vorschlag des Arbeitsamtes, der Technische Berater zu einem Betriebsbesuch eingeladen worden, bei dem dann auch der Förderungsrahmen abgesprochen worden ist. Während über die erforderlichen baulichen Veränderungen im Betrieb zum damaligen Zeitpunkt weitgehende Klarheit bestanden hatte, überließ man die Sonderausstattung des Arbeitsplatzes dem Sachverständigen des Technischen Beraters ("Ich muß ehrlich sagen, ich hatte da gar keine Vorstellungen. Ich habe mich da auf die Erfahrungen des Arbeitsamtes verlassen." - Arbeitgebervertreter). Parallel dazu betreute der Technische Berater die Förderung des Behinderten im häuslichen und Mobilitätsbereich (Zusatzführerschein, PKW-Beschaffung, Garagenumbau). Erst nachdem die technischen und finanziellen Fragen geklärt waren, ist der Behinderte dann zum persönlichen Vorstellungsgespräch eingeladen und der Vorgang zur Genehmigung an die Geschäftsleitung weitergeleitet worden ("Erstmal im stillen Kämmerlein; denn es mußten ja Argumente da sein, die eben sagen: Okay, wir können einen Rollstuhlfahrer...denn wir hatten bislang noch keinen beschäftigt...da und da auch für das Unternehmen - dazu ist man ja gehalten im Unternehmen - sinnvoll einzusetzen." - Arbeitgebervertreter). Das arbeitsplatzbezogene Förde-

rungs- und Anpassungspaket bestand dann im wesentlichen aus der Mehrfachanrechnung auf zwei Pflichtplätze, einem Ausbildungszuschuß an den Arbeitgeber für die Dauer der Ausbildung in Höhe von 60 % der Vergütung im letzten Lehrjahr, dem Umbau einer Toilette (die betriebsinternen Verrechnungskosten in Höhe von 650 DM wurden durch das Arbeitsamt erstattet) und der Anschaffung eines behinderungsgerechten Schreibtisches und eines entsprechenden Zeichentisches, die in das Eigentum des Behinderten gingen (die Kosten von rd. 8.200 DM übernahm wiederum das Arbeitsamt). Um dem Behinderten die Teilnahme am Behindertensport zu erleichtern, räumt der Betrieb ihm an zwei Wochentagen geringfügig von der üblichen Arbeitszeit abweichende Anwesenheitszeiten ein. Nachträglich stellte sich dann heraus, daß aus baulichen Gründen die Unterrichtung eines Rollstuhlfahrers in der zuständigen Berufsschule nicht möglich ist, woraufhin sich der Betrieb bereit erklärte, den Einzelunterricht am Arbeitsplatz durchführen zu lassen bzw. andere betriebliche Räume dafür zu reservieren. Im Gespräch zeigte sich der befragte Arbeitgebervertreter mit der gefundenen betrieblichen Lösung und den Leistungen des Behinderten zufrieden. Obwohl die Einstellung als Auszubildender zusätzlich erfolgte, besteht die Möglichkeit der anschließenden Übernahme in ein dauerhaftes Beschäftigungsverhältnis. Darüber ist bislang aber noch nicht konkret gesprochen worden, zumal der Behinderte selbst noch überlegt, ob er dann eine weiterführende Schule besuchen will.

Auch im Eingliederungsfall AV9 bestand aus betrieblicher Sicht kein Einstellungsbedarf. Für den Betrieb - als "Auffangzeche" des Unternehmens - bestand damals vielmehr sogar ein allgemeiner Einstellungsstopp. Auch die denkbar günstigen institutionellen Voraussetzungen, die im Unternehmen für die Beschäftigung Behindeter gegeben sind, hatten die Eingliederungschancen zunächst nicht positiv tangiert: So hatte zwar der Arbeitsdirektor, der aus seiner früheren politischen Tätigkeit über eingespielte Kontakte zur Hauptfürsorgestelle verfügt, schon vor Jahren den Anstoß zu verstärkten Aktivitäten im Interesse gesundheitlich eingeschränkter Arbeitnehmer gegeben, woraus zwischenzeitlich mit öffentlicher Förderung ein regelrechtes System der innerbetrieblichen Beschäftigungsförderung geworden ist. Im Mittelpunkt dieser Bemühungen stand und steht jedoch die Beschäftigungssicherung von schwerbehinderten oder gleichgestellten Mitarbeitern. Auch die günstige Verknüpfung von beruflicher Aufgabe und gesetzlichem Auftrag, die dadurch gegeben ist, daß der Gesamtvertrauensmann der Schwerbehinderten arbeitsvertraglich in der zentralen Arbeitssicherheitsabteilung für die Gestaltung von Arbeitsplätzen für Schwerbehinderte zuständig ist und der Vertrauensmann im infragestehenden Betrieb ganzjährig freigestellt bzw. hauptamtlich damit betraut ist, behinderte Kollegen sozialrechtlich und persönlich zu beraten und bei der Durchführung von Umsetzungs- und Anpassungsmaßnahmen mitzuwirken, kommt fast ausschließlich den "nachwachsenden" Behinderten aus dem Belegschaftskreis zugute. Eine frühere Bewerbung der betroffenen Behinderten hatte denn auch trotz Fürsprache durch ihren im gleichen Betrieb beschäftigten Vater keinen Erfolg. Bei der Betroffenen handelt es sich um eine junge Frau (Jahrgang 1962), die infolge einer Contergan-Schädigung an Beeinträchtigungen der Hüftgelenke, einer Verkürzung der Unterarme und

Fehlbildungen an den Händen leidet. Nach ihrem Hauptschulabschluß hatte sie eine Ausbildung zur Bürokauffrau an einem Berufsbildungswerk absolviert. Eigene Bewerbungen im Anschluß daran und zwei Vermittlungsvorschläge durch das Arbeitsamt blieben ohne Erfolg, so daß sie 2 1/2 Jahre arbeitslos war bis sie an einer einjährigen Arbeitsbeschaffungsmaßnahme teilnehmen konnte. Nach Auskunft der Behinderten war bereits diese AB-Maßnahme auf Vermittlung eines Gewerkschaftsfunktionärs zustande gekommen, von dessen Engagement in derartigen Fällen sie durch eine Nachbarin erfahren hatte. Dieser Gewerkschafter hatte auch erneut im Betrieb nachgefragt, dabei aber mit Hinweis auf die fehlende Entscheidungskompetenz zunächst ebenfalls eine abschlägige Antwort erhalten, woraufhin er sich dann an den Arbeitsdirektor in der Unternehmenszentrale wandte. Von dort aus ist die Behinderte dann zu einem ersten Vorstellungsgespräch eingeladen worden; vier Wochen später hatte sie sich persönlich im Betrieb vorstellen können. Wie der befragte Vertreter der Zechenleitung erklärte, wäre damals zwar noch nicht klar gewesen, wo man die Betroffene überhaupt einsetzen sollte; da aber von der Unternehmensleitung die entsprechende Anweisung ergangen wäre, hätte man mit der Einstellung auch nicht bis zur Klärung dieser Frage gewartet. Das Hauptproblem für den Betrieb bestand dann auch darin, einen Bereich zu ermitteln, in dem die Betroffene auf Grund des betrieblichen Bedarfs sinnvoll eingesetzt werden konnte. Nach drei Umsetzungen ist sie nun mit der Aktenführung für die Auszubildenden und mit Schreibarbeiten für den betrieblichen Sozialdienst beschäftigt. Die behinderungsbedingte erforderliche Sonderausstattung des Arbeitsplatzes war demgegenüber weniger schwierig, da man auf Erfahrungen mit einem ähnlich behinderten Mitarbeiter zurückgreifen und auf dessen Arbeitsplatz mit der Betroffenen auch einen Arbeitsversuch machen konnte. Entsprechend der eingespielten Praxis im Rahmen der Arbeitsplatzanpassung für Mitarbeiter des Betriebes hatte man sich dann an die Hauptfürsorgestelle gewandt, um die üblichen Finanzhilfen zu bekommen. Zuständigkeitshalber ist der Betrieb dann an die Arbeitsverwaltung verwiesen worden, wobei gleichzeitig vorgeschlagen worden war, den Technische Berater einzuschalten. Nach der Erinnerung des Vertrauensmannes waren bei dessen Betriebsbesuch die meisten Anschaffungen bereits unterschriftsreif. Auch der Arbeitgebervertreter bestätigte, daß es dabei primär um die Abgabe einer Stellungnahme im Rahmen der Förderungsbewilligung gegangen wäre. Allerdings hatte der Berater dann doch noch einige Ergänzungen eingebracht, an die man betrieblicherseits nicht gedacht hatte und die von der Behinderten als sinnvolle Arbeitserleichterung eingestuft wurden (elektrischer Hefter und Locher). Angeschafft wurden schließlich einige spezielle behinderungsgerechte Bürogeräte (neben den bereits erwähnten eine angepaßte Schreibmaschine, ein elektrisch höhenverstellbarer Schreibtisch, ein angepaßter Drehstuhl) und einige übliche Büromöbel. Die Kosten für diese Ausstattungsgegenstände, die in das Eigentum der Behinderten gingen, in Höhe von rd. 4.600 DM wurden vom Arbeitsamt übernommen. Sowohl der befragte Arbeitgebervertreter als auch die Behinderte äußerten sich mit der gefundenen Lösung vollauf zufrieden.

Im Fall der Nachgehenden Hilfe NH2 schließlich war das Arbeitsverhältnis zwischen dem Betrieb und der betroffenen Schwerbehinderten

ohne öffentliche Unterstützung zustandegekommen und dann über Jahre unter Inkaufnahme von Leistungsdefiziten bzw. erhöhter gesundheitlicher Belastung aufrechterhalten worden. Bei der Förderungsmaßnahme ging es dann primär um die körperliche Entlastung der Behinderten. Die Betroffene (Jahrgang 1949), leidet infolge einer Hirnhautentzündung seit dem Kindesalter an einer rechtsseitigen Lähmung. Auf Grund dieser Beeinträchtigung ist sie gehbehindert, die Kraft ihrer rechten Hand bzw. ihres rechten Armes ist reduziert, die Bewegungskoordination der Hände ist gestört. Bis zu ihrer Arbeitsaufnahme beim jetzigen Arbeitgeber war sie nicht erwerbstätig, die Hauptschule hatte sie ohne Abschluß beendet, über eine Berufsausbildung verfügt sie nicht. Als sie 1980 aus ökonomischen Gründen gezwungen war, eine eigene Erwerbsarbeit aufzunehmen, hatte sie sich beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldet und sich gleichzeitig bei den beiden einzigen Industriebetrieben in der Umgegend beworben. Dabei ist sie zunächst von beiden auf Grund ihrer Behinderung abgelehnt worden; erst auf Grund ihrer ständig wiederholten Nachfragen ist sie dann schließlich doch vom jetzigen Arbeitgeber als Teilzeitkraft eingestellt worden, wobei man mit ihr als einziger von den weiblichen Mitarbeiterinnen in Anbetracht ihrer sozialen Situation ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis einging. Nach einer vierteljährlichen Probezeit wurde sie vornehmlich an einfachen, handbedienten Bohr- und Gewindeschneidemaschinen beschäftigt. Nach Auskunft des Betriebsleiters war sie dabei nicht so flexibel einsetzbar wie die anderen Frauen. Wie die Behinderte bestätigte, hätte sie nur durch große Anstrengungen mit dem Leistungsniveau der anderen Schritt halten können: Die einseitige Belastung des schwächeren rechten Armes bei der Bedienung der Bohrwerksspinde und die hohe Konzentration, die für die Bewegungskoordination bei beidhändigen Verrichtungen erforderlich war, führten ständig zu rascher Ermüdung. Die Situation spitzte sich zu, als sich die gesundheitlichen Beschwerden durch die Arbeitsbelastung häuften und gleichzeitig durch Verschiebungen im Auftragsbestand Arbeiten, mit denen sie betraut werden konnte, ausfielen. Damals hätte man - so der Betriebsleiter - auch mit dem Gedanken einer Entlassung oder zumindest einer Arbeitszeitreduktion gespielt - eine konkrete Absicht dazu hätte allerdings nicht bestanden. Obwohl man im Betrieb durch die Frau des Betriebsleiters, die die Büroarbeiten verrichtet und früher eine Zeitlang in der Reha/SB-Stelle des Arbeitsamtes gearbeitet hatte, über die öffentlichen Förderungsmöglichkeiten unterrichtet war, hatte man während der ganzen Zeit keine entsprechende Initiative ergriffen; die Behinderte selbst hatte aus Angst darauf verzichtet, auf Abhilfe zu drängen ("Da hab' ich mich nie getraut...war ich echt froh, daß ich überhaupt einen Arbeitsplatz hatte"). Daß es schließlich doch zu einer Anpassungsmaßnahme kam, ist dem Zufall zu verdanken, daß gerade zu der Zeit, als das Beschäftigungsverhältnis begann prekär zu werden, ein Arbeitsvermittler den Betrieb im Zusammenhang mit der Einstellung eines schwervermittelbaren Arbeitslosen besuchte ("Als der vom Arbeitsamt hier war, da fiel uns das wieder ein und da haben wir mal gefragt." - Arbeitgebervertreter). Über diesen Arbeitsvermittler kam man in Kontakt zur Reha/SB-Stelle, die wiederum den Technischen Berater und die Hauptfürsorgestelle einschaltete. Der Berater hatte dann den Betrieb mehrfach aufgesucht und mit dem Betriebsleiter

ter über die Anpassungserfordernisse gesprochen. Als Sofortmaßnahme wurde von ihm selbst ein geeigneter Arbeitsstuhl beschafft, da der vom Betrieb bereitgestellte Stuhl nicht behinderungsgerecht und zudem unfallgefährlich war. Bei den maschinellen Anpassungsmaßnahmen gab er dagegen nur die Richtung an, in die der Betrieb suchen sollte ("Der sagte, direkte Empfehlungen würde er nicht machen: 'Das macht ihr...Seht euch um, was ihr meint,...was für euch brauchbar ist. Und dann macht ihr mir einen Vorschlag und ich seh' mir das dann an und geb' dann meine Stellungnahme ab'." - Arbeitgebervertreter). Auf einer gerade stattfindenden Metallverarbeitungs-Fachmesse hatte dann der Betriebsleiter aus den verschiedenen Serienbaugruppen eines Herstellers eine entsprechende Arbeitsplatzausstattung zusammengestellt. Angeschafft wurde ein Bohrwerk mit pneumatischem Spindelvorschub und automatischer Rückführung, ein parallel dazu angeordneter Gewindeschneider mit elektrischem Vorschub, der durch einen Fußschalter zu bedienen ist und ebenfalls über eine automatische Rückführung verfügt, und ein Gleittisch, auf dem die Werkstücke in einem Materialschlitten mit pneumatischer Einspannvorrichtung zwischen den Maschinen verschoben werden. Die Anschaffungskosten in Höhe von rd. 27.000 DM wurden von der Hauptfürsorgestelle zu 85 % übernommen. Mit der gefundenen Lösung ist man im Betrieb zufrieden; die Behinderte empfindet die Anpassung als wirksame Entlastung.

2. Verfahren mit kooperativer Ausgangssituation

2.1 anreizinduzierte Kooperation

Anknüpfungspunkt für den Eingliederungsfall AV2 war ein akuter Personalbedarf des Betriebes, der damals dem Arbeitsamt einige offene Stellen für Fachkräfte gemeldet hatte, die für die Endkontrolle elektronischer Steuerungsaggregate zusätzlich benötigt wurden. Vom zuständigen Fachvermittler gezielt daraufhin angesprochen, ob man auch Schwerbehinderte einstellen würde, hatte der Betrieb dagegen keine Einwände erhoben, woraufhin vom Arbeitsamt mehrere Schwerbehinderte zum Vorstellungsgespräch vermittelt worden sind. Ob sich damals auch nichtbehinderte Stellenbewerber vorgestellt hatten, konnte nicht mehr rekonstruiert werden. Bei den beiden schließlich Eingestellten handelt es sich um qualifizierte Fachkräfte. Der eine weist Fehlbildungen an den Händen auf, hatte im Vorstellungsgespräch aber versichert, daß er sich die Arbeit auch ohne besondere Hilfsmittel zutrauen würde, was sich nachher auch bestätigt hatte. Bei dem anderen handelt es sich um einen kleinwüchsigen jungen Mann (Anfang 20), der gerade seine Berufsausbildung als Informationselektroniker in einem Berufsbildungswerk abgeschlossen hatte. In seinem Fall, der hier im Mittelpunkt des Interesses steht, war es offenkundig, daß es einer Arbeitsplatzanpassung bedurfte. Wie der befragte Personalleiter betonte, wäre für die Einstellungentscheidung ausschlaggebend gewesen, daß die Beiden die qualifiziertesten Bewerber gewesen wären, die sich damals im Betrieb vorgestellt hätten. Dennoch ist mit beiden zunächst eine dreimonatige Probebeschäftigung vereinbart worden, für die das Arbeitsamt die vollen Lohnkosten übernommen hatte ("Es ist klar, bei Schwerbehinderten sind wir da etwas vorsichtiger...(denn) bei Schwerbehinderten ist es immer problematisch mit der Kündigung - wegen des erhöhten Kündigungsschutzes...und da verankern wir schon eher eine Probezeit." - Arbeitgebervertreter). Bei Abschluß des Dauerarbeitsvertrages ist dann ein anschließender degressiv gestaffelter Lohnkostenzuschuß für drei Jahre (70 %, 55 %, 40 %) bewilligt worden; auf Drängen des Betriebes erfolgte zusätzlich eine Anrechnung auf zwei Pflichtplätze. Bei der geförderten Arbeitsplatzanpassung schließlich ging es um das Problem, daß unterschiedlich große Schaltschränke auf einheitlich hohen Transportwagen geprüft werden mußten, so daß der Behinderte bei einigen Schranktypen nur schwer an die zu prüfenden Schaltungen heranreichte und dabei auch einer erhöhten Unfallgefahr ausgesetzt war. Der Vertrauensmann hatte deshalb unmittelbar nach der Arbeitsaufnahme einen zweistufigen Tritt besorgt, der auf Rollen beweglich ist und bei Belastung automatisch arretiert. Als Provisorium sollte diese Lösung solange genügen, bis man sich für die Übernahme in ein Dauerbeschäftigteverhältnis entschieden hätte. ("Das war zunächst einmal eine Notlösung, weil wir ja auch nicht so genau wußten, ob wir ihn längere Zeit behalten werden...Ausschlaggebend war, daß wir

Der andere Schwerbehinderte ist wenige Monate nach Ablauf der Probebeschäftigung mit Zustimmung der Hauptfürsorgestelle wieder entlassen worden, weil man mit seiner Arbeitsleistung und seiner Arbeitshaltung nicht zufrieden war ("Da fehlt der Arbeitswillie." - Arbeitgebervertreter; "Wenn ich gesehen hätte, daß die Behinderung das Problem ist, dann hätt' ich ihn verteidigt mit Klauen und Füßen, nur das war's nicht." - SB-Vertrauensmann; "Der hat echt dem Betriebsfrieden geschadet." - Betriebsrat).

mit seiner Arbeitsleistung einverstanden waren. Wir wollten aber noch abwarten, ob das auch von Bestand war." - Arbeitgebervertreter). Noch während der Probebeschäftigung ist dann vom Arbeitsamt angeboten worden, den Technischen Berater hinzuzuziehen, der dann auch darauf drängte, den Arbeitsplatz möglichst rasch behinderungsgerecht anzupassen, um die Eingliederung nicht an fehlenden Arbeitshilfen scheitern zu lassen ("Das (die Einschaltung des Beraters - KS) fanden wir sehr praktisch...Der hatte sich den Arbeitsplatz angesehen und gleich von Anfang an gesagt: 'Na, da können wir doch auch Arbeitshilfen zur Verfügung stellen, damit der Arbeitsplatz wirklich gesichert ist'...Der Tritt war ja nicht optimal. Wir wollten zunächst einmal intern einen Podest oder so was ähnliches bauen. Und bevor wir da hier intern irgendwas in Auftrag geben, haben wir nochmal mit dem Herrn gesprochen, was sinnvoll ist, was auch der Markt an Geräten oder Hilfsmitteln hergibt, denn da kennt der sich ja einigermaßen aus." - Arbeitgebervertreter). In gemeinsamen Gesprächen hat man dann verschiedene Möglichkeiten diskutiert (im Gespräch waren unter anderem: eine Absenkung im Boden, der Bau einer Rampe, die Anschaffung von ein paar niedrigeren Transportwagen oder eines elektrisch höhenverstellbaren Stuhles). Abgesehen von praktischen Überlegungen war dabei zu berücksichtigen, daß der Behinderte eine auffällige Lösung vermieden wissen wollte. Auf Empfehlung des Technischen Beraters sind schließlich zwei fahrbare Scherenhubtische angeschafft worden, die es ermöglichen, die verschieden hohen Schaltschränke in die jeweils günstigste Arbeitshöhe zu bringen. Die Kosten in Höhe von rd. 4.500 DM sind voll vom Arbeitsamt übernommen worden. Wie der befragte Arbeitgebervertreter erklärte, ist man mit der Leistung des Behinderten voll und ganz zufrieden; auch der Betroffene klagte über keine behinderungsbedingten Probleme am Arbeitsplatz und bestätigte, daß er sich gut eingearbeitet und integriert hätte. Nachdem inzwischen für den allgemeinen Betrieb verschieden hohe Montagewagen angeschafft worden sind, benutzt er die Scherenhubtische allerdings kaum noch und behilft sich, wenn es erforderlich ist, lieber wieder mit dem Tritt.

Auch der Eingliederungsfall AV10 knüpfte an einem akuten betrieblichen Personalbedarf an. Hier hatte sich der Schwerbehinderte unabhängig vom Arbeitsamt beim Betrieb beworben, nachdem er im Rahmen eines Weiterbildungskurses in CNC-Technik, den er auf eigene Initiative bei einer Industrie- und Handelskammer besuchte, den Hinweis bekommen hatte, daß der Betrieb immer mal wieder Personalbedarf gerade für Leute mit derartigen Qualifikationen hätte. Bei dem Behinderten handelt es sich um einen jungen Mann (Jahrgang 1963), dessen Augenlicht sich in mehreren Schüben derart verschlechtert hat, daß er seit einigen Jahren auf einem Auge blind ist und die Restsehfähigkeit auf dem anderen Auge nur noch 10 % beträgt. Seine Berufsausbildung zum Dreher hatte er in einem Berufsbildungswerk absolviert; im Anschluß daran war er trotz "über 100" eigener Bewerbungen gut ein Jahr arbeitslos. Auch vom Betrieb AV10 hatte er zunächst eine Absage erhalten: Wie der Personalleiter berichtete, hätte ihm der Fertigungsleiter die Bewerbung damals sofort mit dem Hinweis auf die Schwerbehinderteneigenschaft und der Bitte um Absage zurückgegeben; aufgrund der hervorragenden Zeugnisse hätte er

die Bewerbung aber in die betriebliche Vormerkliste aufgenommen. Kurz danach wäre dann auch wieder ein CNC-Dreher gesucht worden, ohne daß man einen geeigneten Bewerber hätte finden können. Daraufhin ist der Behinderte schließlich doch zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen worden. Dabei machte er einen guten persönlichen Eindruck, so daß danach anfängliche Zweifel, ob die verbrieftete Qualifikation dem wirklichen Leistungsvermögen entspräche, und Befürchtungen, daß er sich auf Grund seiner Behinderung allein nicht zurechtfinden könnte, bei den meisten Beteiligten ausgeräumt waren. Bevor man den Betroffenen dann aber einstellte, nahm der Betrieb, der bis dahin schon des öfteren von den öffentlichen Förderungsangeboten Gebrauch gemacht und sich an verschiedenen Eingliederungsmaßnahmen beteiligt hatte, Kontakt zum Arbeitsamt auf, um den Rahmen einer Lohnkostenbezuschussung abzuklären. Nachdem hier eine mehr oder minder konkret umrissene Zusage vorlag, stellte man den Behinderten zunächst für eine dreimonatige Probebeschäftigung ein, für die das Arbeitsamt die vollen Lohnkosten übernahm. Während dieser Zeit ist der Behinderte dann - wie der Betriebsrat erklärte - behutsamer an seine Arbeitsaufgabe herangeführt worden als es sonst üblich ist. Gleichzeitig ist es dem Arbeitgeber darum gegangen, die "Anstelligkeit" des Betroffenen zu prüfen; in den erforderlichen technischen Anpassungsmaßnahmen, für die man sich ebenfalls bereits vorher eine grundsätzliche Förderungszusage der Hauptfürsorgestelle eingeholt hatte, sah man zu dieser Zeit jedenfalls keine unlösbareren Probleme mehr. Noch während der Probezeit ist denn auch ein erster Antrag auf finanzielle Förderung behinderungsspezifischer Zusatzausrüstungen bei der Hauptfürsorgestelle eingereicht worden, dem später noch zwei weitere folgten. Im Verlaufe von mehreren Monaten sind so verschiedene spezielle digitale Meßinstrumente, eine Großflächenlupe, eine blendfreie Arbeitslampe und eine zusätzliche Werkzeugbank angeschafft worden, deren Kosten sich auf rd. 25.000 DM summieren und die (bei unterschiedlichem Förderungssatz im einzelnen) zu 90 % von der Hauptfürsorgestelle bezuschußt worden sind. Das Arbeitsamt bewilligte für die Übernahme des Behinderten in ein Dauerbeschäftigungsvorhaben einen weiteren, degressiv gestaffelten Lohnkostenzuschuß für drei Jahre (70 %, 55 %, 40 %). Die Mitwirkung des Technischen Beraters, der nach Eingang des ersten Förderungsantrages von der Hauptfürsorgestelle in das Verfahren eingeschaltet worden war, beschränkte sich nach Auskunft des befragten Arbeitgebervertreters vornehmlich auf die Begutachtung der Anschaffungsvorhaben ("Das ist im Prinzip immer von uns ausgeguckt worden und wir haben Mittel und Wege gesucht, in Zusammenarbeit mit dem Behinderten, wie wir den Arbeitsplatz ausstatten können...Also große Anregungen von außen - das ist also nicht gewesen...die Aktion ist ständig von uns in Gang gesetzt worden."). Der Betriebsrat und der Behinderte berichteten jedoch, daß der Berater mit einschlägigem Prospektmaterial die Suche nach geeigneten Arbeitsgeräten unterstützt und die Aufmerksamkeit auf verschiedene Optionen gelenkt hätte. Bei der Befragung, gut ein Jahr nach der Arbeitsaufnahme, erklärte der Arbeitgebervertreter, daß der Behinderte inzwischen eine "ansprechende Leistung" erreicht; im Gespräch mit dem Betriebsrat wurde deutlich, daß nur noch die Spitzenkräfte über seinem Leistungsniveau liegen. Der Behinderte selbst bestätig-

te, daß er mit seinem Arbeitsplatz gut zurecht käme und kaum noch auf die Unterstützung durch Kollegen angewiesen sei.

Im Eingliederungsfall AV1 bestanden ebenfalls bereits vor dem hier untersuchten Vorgang intensive Kontakte zwischen dem Betrieb, der Hauptfürsorgestelle, dem Technischen Beratungsdienst und der Reha/SB-Stelle des Arbeitsamtes. Der befragte Betriebsleiter formulierte selbst, daß er seit einigen Jahren ein regelrechtes "Behindertenprogramm" betreiben würde, das heißt Personaleinstellungen in starkem Maße über Vermittlungsvorschläge der Reha/SB-Stelle und mit finanzieller Förderung durch Arbeitsamt und Hauptfürsorgestelle vornähme. Auslösender Faktor dafür war allerdings kein affirmatives Interesse, sondern der Umstand, daß er seinen permanenten Personalbedarf - der Betrieb ist in den vergangenen Jahren ständig gewachsen - über den allgemeinen Arbeitsmarkt und die Fachvermittlungsstelle des Arbeitsamtes nicht hatte befriedigen können. Die zwischenzeitlich gesammelten Erfahrungen hatten bei ihm dann einen grundsätzlichen Einstellungswandel bewirkt ("Davor, muß ich Ihnen sagen, war ich ein ganz großer Gegner von Behinderten...ich bin so'n Saulus, der irgendwann zum Paulus wurde.") Konkreter Anlaß für den infragestehenden Förderungsvorgang war dann die gezielte Meldung einer offenen Stelle beim SB-Vermittler, um in sicherer Erwartung langfristiger Zusatzaufträge eine Anlagegruppe im Schichtbetrieb fahren zu können. Der SB-Vermittler hatte daraufhin zwei Bewerber zur Vorstellung geschickt, die fachlich den Anforderungen des Betriebsleiters durchaus entsprochen hatten, aufgrund ihrer augenfälligen gesundheitlichen Beeinträchtigung (Gehbehinderung infolge eines Hüftgelenkschadens beim einen, starke Verkrümmung der oberen Wirbelsäule als Folge einer Bechterew-Erkrankung beim anderen) dem Arbeitgeber jedoch Anlaß gaben, beim Arbeitsamt die Eignung zu bezweifeln. Obwohl der Betrieb im Rahmen von längerfristigen Personalüberlegungen bei geeignet erscheinenden Bewerbern auch Einstellungen über den unmittelbar erforderlichen Personalbedarf hinaus vornimmt und der Behinderte mit der Wirbelsäulenverkrümmung berufsbiographisch einen sehr positiven Eindruck hinterlassen hatte (feinmechanische Qualifikation mit guten Zeugnissen und langer Berufserfahrung in dauerhaften Arbeitsverhältnissen), wollte man sich im konkreten Fall doch mit einer Einstellung für den akuten Personalbedarf begnügen und dabei dem anderen Bewerber den Vorzug geben. In Kenntnis der personalpolitischen Spielräume, aber wohl auch auf einen entsprechenden Wink des Arbeitgebers ist dann der Technische Berater hinzugezogen worden, um die Bedenken hinsichtlich der betrieblichen Einsetzbarkeit auch dieses Behinderten zu zerstreuen und die Einstellung beider Bewerber zu erreichen. Im Gespräch mit dem Arbeitgeber sind dann auch technische Anpassungsmaßnahmen diskutiert worden. Ausschlaggebend für die Entscheidung, schließlich doch beide Bewerber einzustellen, war jedoch die Anregung des Beratters, mit finanzieller Unterstützung der Hauptfürsorgestelle eine weitere Fertigungseinheit für die infragestehende Anlagegruppe anzuschaffen und damit einen zusätzlichen Arbeitsplatz einzurichten ("Wir suchten eigentlich jemand, der den Job an der Maschine übernimmt, ohne jetzt den Hintergrund einer neuen Investition. Die Investition...wollten wir eigentlich erst 1986 tätigen." Auf das Angebot einer technischen Anpassungshilfe "sagten wir natürlich: 'Na,

paßt mal auf, der Stuhl, der nützt mir gar nichts. Wir investieren erst dann, und dann in der Größenordnung und dann könnt ihr uns auch noch einen Stuhl kaufen.' Und dann haben die gesagt: 'Okay, ihr wollt die Investitionen erst in '86 oder '87 tätigen, wir helfen euch, daß ihr jetzt die Investitionen tätigen könnt, aber ihr nehmt uns dann zwei Behinderte ab.'" - Arbeitgebervertreter). Die angeschaffte Fertigungseinheit kostete 500.000 DM und wurde durch die Hauptfürsorgestelle nach Verrechnung mit einer anderweitigen Investitionsförderung mit 225.000 DM bezuschußt. Das Arbeitsamt bewilligte für beide Behinderte einen auf drei Jahre befristeten, degressiven Lohnkostenzuschuß (50 %, 35 %, 15 %). Behinderungsspezifische Anpassungen waren an der Anlage nur in geringem Maße erforderlich - nachträglich glaubt der Arbeitgeber, daß diese Anpassungen zur besseren Erreichbarkeit einiger Bedienungselemente ohnehin sinnvoll gewesen wären. Mit der Arbeitsleistung beider Behindter ist der Arbeitgeber nach eigenen Angaben sehr zufrieden, insbesondere der zunächst mit besonderer Skepsis betrachtete Behinderte hätte sich hervorragend eingearbeitet und sei inzwischen einer der am flexibelsten einsetzbaren Mitarbeiter. Der Behinderte zeigte sich im Gespräch ebenfalls mit seinem Arbeitsplatz zufrieden; auf ärztlich angeratene regelmäßige Kurmaßnahmen hat er bislang jedoch verzichtet, weil er die damit verbundenen Ausfallzeiten meint, dem Arbeitgeber nicht zumuten zu können, wobei er sich allerdings auch so "pudelwohl" fühlen würde.

Auch der Eingliederungsfall AV3 ging auf eine Initiative des Arbeitgebers zurück. Hier lag bei der Anfrage allerdings kein akuter Personalbedarf vor, sondern vielmehr die Idee, auf diesem Wege den langgehegten Wunsch nach personeller Entlastung und Modernisierung im Bürobereich mit öffentlicher Finanzierungshilfe realisieren zu können ("Ich bin am Tag vielleicht 1 Stunde hier im Büro und dann kann er die ganze Routinearbeit übernehmen und erledigen, die mich sonst ganz schön stark belastet hatte - Sonnabends und Sonntags zu arbeiten."). Auf die Idee, es auf diese Weise zu versuchen, war der Arbeitgeber durch Kontakte zum Technischen Beratungsdienst gekommen, mit dem er anlässlich verschiedenlicher Aufträge über behindertenspezifische Anpassungsmaßnahmen in anderen Betrieben zu tun hatte ("Da kam natürlich die Idee, das auch mal für mich zu nutzen."). Auf die entsprechende Anfrage sind ihm dann vom Arbeitsamt - auf dessen Vermittlungshilfe der Arbeitgeber nach enttäuschenden Erfahrungen normalerweise nicht mehr zurückgreift - mehrere Schwerbehinderte zum Vorstellungsgespräch vermittelt worden. Ausgewählt wurde dann nach der fachlichen Qualifikation und dem persönlichen Eindruck; eingestellt wurde schließlich ein gelernter Elektromonteur (Jahrgang 1936) mit langjähriger Berufserfahrung, der im Rahmen einer Rehabilitationsmaßnahme zum Elektroniker ausgebildet worden war und dessen gesundheitliche Einschränkungen (ein Wirbelsäulenleiden und eine Bewegungsbeeinträchtigung der linken Schulter) bei den vorgesehenen Arbeitsaufgaben keine Behinderung erwarten ließen. Parallel zur Suche nach einem geeigneten Bewerber ist die finanzielle Förderung der Arbeitsplatzausstattung mit der Hauptfürsorgestelle geklärt worden. Die Eingliederung war dann mit der Anschaffung eines Personal-Computers mit den erforderlichen Peripheriegeräten, der notwendigen Software und eines zusätzlichen Bü-

rotisches verbunden. Die Kosten hierfür in Höhe von 80.000 DM wurden voll von der Hauptfürsorgestelle übernommen. Das Arbeitsamt bewilligte zusätzlich einen gestaffelten Lohnkostenzuschuß für drei Jahre (70 %, 55 %, 40 %). Nach einer einwöchigen Einweisung in die Bedienung des Computers hat der Behinderte die Kostenkalkulation und das Abrechnungswesen übernommen und ist zusätzlich mit den Aufmaßarbeiten auf den Baustellen betraut. Behinderungsspezifische Anpassungen der beschafften Geräte waren nicht erforderlich. Der Technische Berater, der den Betrieb im Rahmen der Förderung aufsuchte, war bei der Auswahl der Geräte nicht beteiligt, sondern hat die Anschaffungen lediglich auf die Förderungsfähigkeit hin überprüft und eine Rechnungskontrolle vorgenommen. Sowohl der Arbeitgeber als auch der befragte Behinderte, der zuvor vier Jahre lang arbeitslos gewesen ist, zeigten sich mit dem Ergebnis des Eingliederungsverfahrens sehr zufrieden.

Im Eingliederungsfall AV4 war der Arbeitgeber durch eine Zeitungsanzeige darauf aufmerksam geworden, daß die Hauptfürsorgestelle die Einrichtung von Arbeitsplätzen für Schwerbehinderte mit Mitteln aus der Ausgleichsabgabe bezuschussen kann. Da man gerade die Anschaffung einer neuen Fräse plante, hatte man sich nach den genauen Konditionen erkundigt. Nachdem der Förderungsrahmen abgeklärt war, sind vom Arbeitsamt mehrere Schwerbehinderte zum Vorstellungsgespräch vermittelt worden. Eingestellt wurde nach Auskunft des Inhabers der qualifizierteste Bewerber, ein 24jähriger Teilezurichter, dessen Behinderung für ihn nicht genau einzuschätzen und auch nur von nachrangiger Bedeutung war ("Ich weiß es nicht so genau, der hatte irgendwas mit dem Magen oder so. Wissen Sie, da steigt man nicht so richtig hinter. Ich kümmere mich eigentlich wenig drum."). Im Rahmen dieser Eingliederung wurde vom Betrieb eine bahnsteuerte Fräse angeschafft, die rd. 290.000 DM kostete und von der Hauptfürsorgestelle nach Verrechnung mit anderen öffentlichen Investitionshilfen mit 60 % bezuschußt wurde (der Eigenbeitrag des Betriebes lag infolge der Förderungskumulation bei 15 %). Die Maschine wird im Zwei-Schicht-Betrieb eingesetzt, wobei eine Schicht zunächst von dem Schwerbehinderten übernommen worden war, den man im Zusammenhang mit der Arbeitsplatzeinrichtung eingestellt hatte. Bei dessen Einstellung bewilligte das Arbeitsamt zusätzlich einen Lohnkostenzuschuß für zwei Jahre in Höhe von 50 %. Eine besondere Anpassung der Maschine mit Rücksicht auf den Behinderten war nicht erforderlich. Der Technische Berater hat deshalb nur anhand der schriftlichen Unterlagen eine Stellungnahme abgeben müssen und die Förderung befürwortet. Nach Auskunft des Betriebsleiters war man dann während der ersten Zeit mit der Arbeitsleistung des Behinderten auch sehr zufrieden. Er hatte sich gut eingearbeitet und sollte auch das eigenständige Programmieren lernen. Nach ein paar Wochen begannen sich dann aber die Fehlzeiten zu häufen. Von Kündigung war damals aber dennoch nicht die Rede, vielmehr hatte man sich in mehreren Gesprächen bemüht, den Ursachen dieser plötzlichen Veränderung nachzugehen. Dabei stellte sich heraus, daß neben privatem Ärger auch Unzufriedenheit mit dem Beruf eine Rolle spielten. Nach sechs Monaten Betriebszugehörigkeit kündigte schließlich der Behinderte mit dem Hinweis, daß er sich umschulen lassen möchte. Da der Betrieb sich im Rahmen der Förderung verpflichten mußte, den Ar-

beitsplatz mindestens 10 Jahre mit einem Schwerbehinderten zu besetzen, wandte man sich an das Arbeitsamt und bat um die erneute Vermittlung eines Schwerbehinderten. Einige Zeit später wurde dann ein 50jähriger Mann eingestellt, der zwar über keine abgeschlossene Berufsausbildung verfügte, vor seiner Arbeitslosigkeit aber 23 Jahre in einem metallverarbeitenden Betrieb als Hilfsarbeiter tätig gewesen war, bis er durch Konkurs der Firma arbeitslos wurde. Danach war er 19 Monate arbeitslos; verschiedene eigene Bemühungen um einen neuen Arbeitsplatz hatten stets mit einer Ablehnung der Bewerbung geendet. Bei seiner Behinderung handelt es sich um eine Verletzung der Wirbelsäule und Bewegungseinschränkungen des rechten Beines und des linken Armes. Beim Vorstellungsgespräch hatte er nach Auskunft des befragten Arbeitgebers von allen Bewerbern den besten persönlichen Eindruck hinterlassen; die fehlende berufliche Qualifikation hätte man da in Kauf genommen. Dieser "Ersatzmann" ist nun mit Sortier- und einfachen Bohr- und Dreharbeiten betraut; an der bezuschütteten Maschine führt er nur ausnahmsweise Aufsicht, wenn sie eingerichtet ist und automatisch läuft. Auch für diesen Schwerbehinderten zahlt das Arbeitsamt einen Lohnkostenzuschuß. Mit seinem neuen Arbeitsplatz ist der Behinderte sehr zufrieden, auch der Arbeitgeber äußerte sich zufrieden ("...der ist pünktlich, kommt, macht seine Arbeit, na ja - nun eben in seinen Möglichkeiten...mit dem haben wir anscheinend Glück.").

Im Eingliederungsfall AV5 ging der Anstoß zum Förderungsverfahren von einem Mitarbeiter des Arbeitsamtes aus, der den Betrieb aufsuchte, um auf die Förderungsmöglichkeiten der Sonderprogramme zur Vermittlungsförderung für Schwerbehinderte aufmerksam zu machen. Zum damaligen Zeitpunkt war eine betriebliche Schwächeperiode gerade überwunden und Auftragsvolumen und Produktion begannen wieder zu steigen. Da keine grundsätzlichen Vorbehalte gegenüber der Beschäftigung von Schwerbehinderten bestehen, reagierte der Betriebsleiter aufgeschlossen auf die Werbung durch das Arbeitsamt. Auf Grund der Erfahrungen, die man in einer anderen Betriebsstätte des Unternehmens mit den Förderungsmöglichkeiten der Hauptfürsorgestelle gemacht hatte, fragte man jedoch gleichzeitig nach, ob in diesem Zusammenhang auch die finanzielle Förderung eines Investitionsvorhabens möglich wäre ("1984 war für uns das Jahr der Sanierung, wo wir uns alle zusammen aus dem Schlamm gezogen haben. Und das war dann damals so, als das Gespräch stattfand, da sagten wir: 'Ist okay, wir wären schon bereit, aber wie sieht's denn aus, wir bräuchten dringend Hilfe - a) um zu sanieren und wir könnten also schon einen Arbeitsplatz, der geeignet ist für einen Behinderten, installieren, nur uns fehlt das Geld dazu. Unterstützt ihr uns?'"). Nachdem abgesprochen war, daß die Hauptfürsorgestelle die Kosten für den Arbeitsplatz übernehmen und das Arbeitsamt einen Lohnkostenzuschuß zahlen würde, begann man, sich nach einer entsprechenden Maschine umzusehen und Bewerber vom Arbeitsamt zu Vorstellungsgesprächen einzuladen, nicht ohne sich vorher vergewissert zu haben, daß bei auftretenden Problemen beide Institutionen auch nach der Einstellung helfen würden. Gekauft wurde schließlich eine gebrauchte CNC-gesteuerte Leiterplattenbohrmaschine, die rd. 100.000 DM kostete und zu 100 % von der Hauptfürsorgestelle bezuschußt worden ist. Eingestellt wurde - zunächst für eine halbjährige Probezeit -

ein gelernter Feinmechaniker (Jahrgang 1949) der kleinwüchsig und infolge einer Kinderlähmung stark gehbehindert ist. Das Arbeitsamt bewilligte einen Lohnkostenzuschuß in Höhe von 50 % für das erste und 35 % für das zweite Jahr. Anpassungsmaßnahmen an der Maschine waren nicht erforderlich. Der Technische Berater, der hier von der Hauptfürsorgestelle eingeschaltet wurde, war nicht an der Auswahl und Beschaffung der Maschine beteiligt; seine Mitwirkung beschränkte sich zunächst auf die gutachterliche Rechnungsprüfung. Unmittelbar nach der Einstellung des Behinderten kümmerte er sich um die Beschaffung eines behinderungsgerechten Arbeitsstuhles. Bereits wenige Wochen nach der Arbeitsaufnahme durch den Behinderten sah sich der Arbeitgeber dann veranlaßt, den Betroffenen schriftlich abzumahnhen, wobei die Arbeitshaltung und die hohe Ausschußquote durch fehlerhafte Werkzeugauswahl bemängelt wurden. Das Arbeitsamt, das man anläßlich einer Nachfrage des Vermittlers von den Problemen unterrichtet hatte, schickte nochmals den Technischen Berater. Obwohl der Arbeitgeber als Ursache für die unbefriedigende Arbeitsleistung eher eine mangelnde Arbeitsbereitschaft ansah, veranlaßte der Berater, dem der Betroffene auch als "Problemfall" bekannt war, die Anschaffung einer digitalen Mikrometerschraube, um künftig Fehler bei der Werkzeugauswahl zu vermeiden. Zu einer Arbeit mit diesem Hilfsmittel ist es jedoch nicht mehr gekommen, da der Behinderte kurz nach der Abmahnung arbeitsunfähig krankgeschrieben worden ist. Mit Ablauf der siebenten Abwesenheitswoche beantragte der Arbeitgeber bei der Hauptfürsorgestelle die Zustimmung zur Kündigung. Nachdem von dort telefonisch darauf aufmerksam gemacht wurde, daß eine offizielle Zustimmung während der Probezeit nicht erforderlich ist, vollzog der Betrieb die Entlassung und bat das Arbeitsamt um Vermittlungsvorschläge zur Wiederbesetzung, um der Bindungsverpflichtung zu genügen. Unter mehreren Bewerbern wählte man schließlich einen älteren, zuckerkranken Schwerbehinderten, über den man sich positive Auskünfte vom letzten Arbeitgeber hatte einholen können. Für diesen Behinderten war zum Befragungszeitpunkt die Probezeit abgelaufen, ohne daß dabei Probleme aufgetreten waren.

Auslösender Moment für die Nachgehende Hilfe im Fall NH1 war die drastische Reduzierung eines Lohnfertigungsauftrages durch einen Großkunden. Da der Betrieb zum damaligen Zeitpunkt bereits die Eigenfertigung stark ausgebaut hatte, ergab sich aus diesem Auftragsrückgang weniger eine betriebliche Beschäftigungskrise, als vielmehr ein individuelles Beschäftigungsproblem: Betroffen war vornehmlich ein älterer Mitarbeiter (Jahrgang 1924), der auf Grund einer schweren Diabetis und Schädigungen des Herzens und der Wirbelsäule als Schwerbehinderter (MdE 60 %) anerkannt und der schon seit mehr als 20 Jahren im Betrieb beschäftigt war. Die lange Betriebszugehörigkeitsdauer, während der sich der Betroffene als gute Fachkraft erwiesen hatte, war damals, nach Auskunft des befragten Inhabers, mitentscheidend dafür, daß man sich darum bemüht hatte, den Arbeitsausfall durch Übertragung anderer Aufgaben aus dem expandierenden Bereich der Eigenfertigung auszugleichen. Dabei zeigte sich aber, daß der Behinderte mit diesen Arbeiten, bei denen es um spanabhebende, metallverarbeitende Tätigkeiten ging, nicht richtig zurecht kam. Das Problem hätte damals - nach Einschätzung des Ar-

beitgerbers - weniger in der gesundheitlichen Einschränkung gelegen, als vielmehr darin, daß der Betroffene, der bis dahin Kunststoffkleinteile gefertigt hatte, sich nicht auf das neue Material und die anderen Arbeitsanforderungen umstellen konnte oder wollte. Zu diesem Zeitpunkt war denn auch über die Möglichkeit eines Aufhebungsvertrages gesprochen worden. Da sich der Betrieb jedoch damals auf Grund verschiedener Investitionen in einer angespannten Finanzsituation befunden hatte, sah sich der Arbeitgeber nicht in der Lage, eine Abfindung zu zahlen, die für eine Überbrückung bis zum vorgezogenen Renteneintritt ausgereicht hätte. Als man nun nicht mehr weiter wußte, wandte sich der Arbeitgeber an den ihm vertrauten Arbeitsvermittler des Arbeitsamtes ("Wenn ich jemanden entlassen will, dann gehe ich zum Rechtsanwalt. Aber wir wollten ihn ja gar nicht entlassen. Ja, wen können sie fragen: den Arbeitgeberverband, der kann ihnen nicht helfen. Irgendeine andere Institution? - kennt man nicht. Also fragen wir mal das Arbeitsamt.") An die Hauptfürsorgestelle ist damals nicht gedacht worden, z.T. weil das Unterstützungsangebot nicht bekannt war, z.T. weil man sie nur im Zusammenhang mit Zahlungsverpflichtungen im Bewußtsein hatte ("Ich hab' sie damals vielleicht als (helfende - KS) Stelle gar nicht wahrgenommen. Ich hab' damals diese Ausgleichsabgabe eigentlich immer als Bürde empfunden - also was man zahlen muß und sich keine richtigen Gedanken macht, empfindet man als Bürde...man erleidet das irgendwie, ohne daß man darüber nachdenkt.") Über den Arbeitsvermittler hatte der Betrieb dann den Kontakt zum Technischen Berater bekommen. Obwohl auch zu diesem Zeitpunkt keine akute Kündigungsabsicht bestand, hatte der Arbeitgeber auch in den Gesprächen mit dem Berater nicht nur nach Möglichkeiten der Weiterbeschäftigung, sondern auch nach anderen Wegen einer einvernehmlichen Vertragsauflösung gesucht. Der Berater hatte hierbei - auch mit Hinweis auf die geltenden Kündigungsschutzbestimmungen - auf eine technisch-organisatorische Anpassungslösung gedrängt, auf die Unterstützmöglichkeiten der Hauptfürsorgestelle hingewiesen und Anpassungsvorschläge gemacht, an die man im Betrieb bis dahin nicht gedacht hatte ("Wir sehen es vielleicht aus der Sicht des Unternehmers, oder aus der Sicht der Kollegen, sehen wir es vielleicht manchmal zu egoistisch oder zu betriebsblind, während von außen her Ideen herangetragen werden...(der Technische Berater) ist ja kein Berater, der jetzt alle unternehmerischen Belange hier einflektet, sondern einfach Anstöße/Anregungen gibt, wo man irgendetwas tun könnte.") Basierend auf diesen Informationen und Vorschlägen und nachdem die Hauptfürsorgestelle eine finanzielle Kostenbeteiligung zugesagt hatte, ist dann eine kleine Werkzeugmaschine angeschafft worden, die rd. 66.000 DM kostete. Die Hauptfürsorgestelle beteiligte sich hier mit einem Zuschuß in Höhe von 30.000 DM und einem Darlehen von weiteren 30.000 DM. Bis zu seinem zwischenzeitlich erfolgten Ausscheiden aus Altersgründen hatte sich, nach Auskunft des Arbeitgebers, die gefundene Lösung als allseits zufriedenstellend erwiesen. In der Folge entwickelte sich aufgrund der guten Erfahrung mit der Förderung eine intensive Kooperationsbeziehung zwischen Betrieb, Technischem Beratungsdienst, Schwerbehindertenvermittlung und Hauptfürsorgestelle, die zu zahlreichen geförderten Einstellungen von Schwerbehinderten geführt hat, so daß die Schwer-

behindertenquote in dem expandierenden Betrieb zum Befragungszeitpunkt bei über 30 % lag.

Dominierender Faktor im Hintergrund des Förderungsvorganges NH4 schließlich waren die betrieblichen Bauvorhaben im Rahmen grundlegender Modernisierungsmaßnahmen. Auslöser war ein vorgelagerter Fall Nachgehender Hilfe. Nach Auskunft des befragten Arbeitgebervertreters hatte im Rahmen des ersten Bauabschnitts - es ging um die Neugestaltung des Lagers und des Hofbereichs - der schwerbehinderte Pförtner des Betriebes zu bedenken gegeben, daß er die vorgesehenen neuen, schweren Hoftore kaum würde bedienen können. Der Prokurist der Firma, der im Betrieb für die Personalangelegenheiten verantwortlich ist und damals auch für die Bauplanung und -betreuung verantwortlich war, hatte sich daraufhin nach finanziellen Förderungsmöglichkeiten für entsprechende Änderungsmaßnahmen erkundigt. Mit einem Zuschuß der Hauptfürsorgestelle ist dann ein elektro-mechanischer Toröffner installiert worden. Beim nächsten Bauabschnitt ging es dann um die Modernisierung des Verwaltungstraktes des Betriebsgebäudes. Gegenstand der ursprünglichen Planung war die großzügigere Gestaltung des Empfangsbereichs und einiger Büro- und Sitzungsräume. Nach den positiven Erfahrungen mit dem Förderungsangebot und bestärkt durch die Förderungswerbung griff man nun aber auch alte Wünsche nach baulichen Ergänzungsmaßnahmen auf, die - wie der Betriebsrat und der SB-Vertrauensmann bestätigten - zwar schon öfter diskutiert, aus Kostengründen aber bis dahin stets zurückgestellt worden waren. Dabei ging es im Interesse einiger älterer, zum Teil gravierend gehbehinderter Mitarbeiter vor allem um den nachträglichen Einbau eines Fahrstuhls in das relativ flache, viergeschossige Gebäude, was aus baulichen Gründen den gleichzeitigen Neubau eines WC's erforderlich machte. Angesichts des damit verbundenen Antragsvolumens - die projektierten Kosten beliefen sich auf 94.000 DM - aber wohl auch wegen der engen Verknüpfung mit den anderen betrieblichen Bauvorhaben kam es zu einem Betriebsbesuch mehrerer Mitarbeiter der Hauptfürsorgestelle, die dazu auch den Technischen Berater hinzugezogen hatte. Dieser Besuch diente denn auch weniger der (bau-)technischen Beratung; Zweck des Besuches war es vielmehr, die Berechtigung des Förderungsanliegens zu prüfen und Anhaltspunkte für eine angemessene Zuschußhöhe zu gewinnen, da keinem der in diesem Bereich arbeitenden Behinderten das Treppensteigen unmöglich gewesen war. Von betrieblicher Seite ist dem entgegengehalten worden, daß ein entsprechender Umbau infolge einer weiteren gesundheitlichen Verschlechterung bei einem der Behinderten jederzeit zwingend erforderlich werden könnte, nach Abschluß der Modernisierungsmaßnahmen dann aber noch teurer werden würde, und daß die Maßnahme wenn auch vielleicht zum gegebenen Zeitpunkt nicht unerlässlich, so doch eine große Erleichterung für die Betroffenen sein würde. Nach mehreren Gesprächen auch mit den Schwerbehinderten und mit Betriebsrat und SB-Vertrauensmann, hatte sich die Hauptfürsorgestelle schließlich dieser Argumentation geschlossen. Sie bestand dann allerdings darauf, daß die Umbaumaßnahme, insbesondere auch der WC-Neubau gleich rollstuhlgerecht ausgeführt wird. Gleichzeitig mußte sich der Betrieb verpflichten, die Arbeitsplätze der im Förderungsantrag aufgeführten elf Schwerbehinderten für mindestens fünf Jahre zu garantieren bzw. bei nicht al-

tersbedingtem vorzeitigen Austritt eines der Betroffenen im Einvernehmen mit der Hauptfürsorgestelle und dem Arbeitsamt eine Er satzeinstellung vorzunehmen. Für die letztlich mit dem Umbau tatsächlich verbundenen Kosten von 110.000 DM wurde ein Zuschuß in Höhe von 35.000 DM bewilligt.

2.2 Kooperation durch Verpflichtung

Bis es zur Nachgehenden Hilfe im Fall NH5 kam, bedurfte es mehrerer Anstöße durch den betroffenen schwerbehinderten Mitarbeiter und den Betriebsrat/Vertrauensmann bis sich die Betriebsleitung der Sache annahm ("Die haben gesagt: Naja, das geht ja immer noch so, er macht es ja, auch wenn er sich quälen muß dabei. Aber die Leistung ist da auch nicht so meßbar wie an einem anderen Arbeitsplatz,...da haben die Kollegen auch schon mal mit angepackt,...so daß die Betriebsleitung auch gar nicht so auf das Problem da aufmerksam wurde." - Betriebsrat). Der betroffene Behinderte (Jahrgang 1939), zum damaligen Zeitpunkt bereits seit 16 Jahren im Betrieb beschäftigt, ist hochgradig sehbehindert. Als gelernter Tischler war er früher mit dem Bau und der Wartung der Schnittwerkzeuge beschäftigt, die für die maschinelle Herstellung von Pappkartons unterschiedlicher Form und Größe benötigt werden. Als er Mitte der siebziger Jahre auf einem Auge völlig erblindete, wurde er aus der Fertigung dieser Werkzeuge herausgenommen und ist seitdem vornehmlich mit deren Lagerung und Bereitstellung betraut. Nach Auskunft des befragten Arbeitgebervertreters hat es noch nie Probleme mit der Arbeitsleistung oder Arbeitsbereitschaft des Betroffenen gegeben; nie - auch nicht zur Zeit des interessierenden Förderungsvorgangs - hätte eine Kündigungsabsicht bestanden. Auslöser für das Verfahren war vielmehr die beginnende Umstellung auf eine rationellere Konstruktion der Schnittwerkzeuge, bei denen es sich um in Holzplatten eingelassene Metallschienen handelt. Infolge der Umstellung wurden diese Werkzeuge größer und schwerer und damit bei Transport und Regallagerung unhandlicher. Da bei ihm unter körperlicher Belastung eine erhöhte Gefahr der Netzhautablösung besteht, hatte der Behinderte bereits in den Vorgesprächen zur geplanten Umstellung darauf hingewiesen, daß er eine Arbeitsplatzanpassung für erforderlich hält, die diese körperliche Mehrbelastung ausgleicht. Erst nachdem mit der Umstellung dann bereits schrittweise begonnen worden war, fing man betrieblicherseits an, sich um konkrete Abhilfen zu bemühen: Nach einem ersten Gespräch zwischen Produktionsleiter, Personalleiter, Betriebsrat und SB-Vertrauensmann hatte man zunächst die technische Abteilung des Hauses um die Erarbeitung entsprechender Lösungsvorschläge gebeten. In mehreren Gesprächen sind dann verschiedene Möglichkeiten diskutiert worden, die sich auf die Alternative Umbau eines alten Gabelstaplers oder Anschaffung eines Regalbedienungsgerätes verdichten. Da der Umbau des Gabelstaplers zunächst als billigere Lösung erschien, hatte der Betrieb dieser Option den Vorzug geben wollen, während der Behinderte mit Hinweis auf die räumliche Enge im Lagerbereich und in Anbetracht seines eingeschränkten Sehvermögens Bedenken hinsichtlich der Handhabbarkeit vorbrachte ("Man denkt ja erst immer: Naja, okay, das ist ja auch das Kostengünstigste. Das war ein alter Stapler, der wahrscheinlich ausrangiert werden sollte und dafür ausgereicht hätte. Ich glaube schon, daß man nachher aus Sicherheitsgründen und auch weil das zu umständlich gewesen wäre, gesagt hat: Nee, das ist also nicht das Wahre." - Arbeitgebervertreter). Auf Anregung des SB-Vertrauensmannes, aber auch weil der Betrieb bereits über entsprechende Förderungserfahrungen verfügte, ist schließlich der Technische Berater eingeschaltet worden ("Das ist für uns nichts Neues. Wir haben schon andere Fälle auch mit Hilfe eines Technischen Beraters

gelöst. Es war eigentlich ganz selbstverständlich, wenn wir nicht weiter wissen, dann sehen wir mal zu, wie wir damit (!) klarkommen und im Hintergrund natürlich - das geb' ich ganz ehrlich zu - mit dem Hintergedanken einer Bezugsschussung." - Arbeitgebervertreter). Tatsächlich ging es bei der Mitwirkung des Technischen Beraters dann auch vornehmlich um eine Stellungnahme zur angemessenen Zuschußhöhe; gleichzeitig konnte aber auch mit der Benennung von Herstellerfirmen geholfen werden. Angeschafft wurde schließlich das Regalbedienungsgerät, das zunächst 15.500 DM kosten sollte, von denen die Hauptfürsorgestelle 75 % übernehmen wollte. Nach einem betriebs- nicht behinderungsspezifischen Umbau des Förderkorbes erhöhte sich der Endpreis auf rd. 19.000 DM, so daß der Betrieb letztlich einen Eigenanteil von knapp 40 % selbst tragen mußte. So- wohl der Arbeitgebervertreter wie der betroffene Schwerbehinderte äußerten sich zufrieden zur gefundenen Anpassungslösung.

Das Steuerungsbeispiel NHG begann zwar als Nachgehende Hilfe, der Technische Berater ist allerdings erst hinzugezogen worden, als daraus bereits ein offizielles Kündigungsschutzverfahren geworden war. Von dem Vorgang betroffen war ein junger türkischer Mitarbeiter des Betriebes (Jahrgang 1960), der ohne abgeschlossene Berufsausbildung im Juni 1981 als Gabelstaplerfahrer eingestellt worden war. Bereits kurz nach Abschluß der betriebsüblichen Einweisung erlitt er mit seinem Gerät einen Arbeitsunfall, in dessen Folge ihm der rechte Unterschenkel amputiert werden mußte, was zu seiner Anerkennung als Schwerbehinderter führte. Da sich der Betroffene damals noch in der Probezeit befand, hatte man in der Personalabteilung zunächst an eine Entlassung gedacht, zumal der Unfall auf Eigenverschulden und grobe Fahrlässigkeit zurückzuführen war. Da der Betroffene dabei aber selbst zu Schaden gekommen war, wollte man nicht ohne weiteres der üblichen Praxis folgen und auch Betriebsrat und SB-Vertrauensmann hatten sich damals gegen die Kündigung ausgesprochen, so daß man die Entscheidung dem zuständigen Abteilungsleiter überlassen hatte, der sich dann schließlich - auch aus anderen personalpolitischen Erwägungen - für die Weiterbeschäftigung entschied ("Das stand ziemlich auf der Kippe und dann hat der Abteilungsleiter die einsame Entscheidung getroffen: Wir behalten ihn...Der hat ganz klar in Rücksicht auf den sehr hohen Ausländeranteil davon Abstand genommen." - Arbeitgebervertreter). Noch während des Ausheilungsprozesses, der bis August 1982 andauerte, bemühte man sich dann im Betrieb um einen Ersatzarbeitsplatz, da man nach Gesprächen mit dem betrieblichen Sicherheitsingenieur und auf Grund einer entsprechenden Stellungnahme der Berufsgenossenschaft davon ausging, daß eine erneute Arbeitsaufnahme als Gabelstaplerfahrer nicht mehr in Frage gekommen wäre. Nach verschiedenen Gesprächen einigte man sich darauf, ihn als Fahrer einer kleinen Elektrozugmaschine einzusetzen, die er trotz seiner Behinderung hätte leicht bedienen können und die weniger unfallgefährlich ist. Recht bald nach der Arbeitsaufnahme begann sich der verantwortliche Meister darüber zu beklagen, daß der Behinderte durch häufiges, oftmals auch unentschuldigtes Fehlen und mangelnde Leistungsbereitschaft die Arbeitsorganisation durcheinanderbringen würde. Im Januar 1983 kam es daraufhin zu einem Personalgespräch, zu dem auch ein Vertreter der Hauptfürsorgestelle eingeladen worden war und in

dessen Verlauf man dem Betroffenen die Kündigung für den Fall androhte, daß sich seine Arbeitshaltung nicht bessert. Von der Hauptfürsorgestelle sind damals keine weiteren Aktivitäten erfolgt. Als sich auch nach diesem Gespräch die Krankheitszeiten eher noch häuften und sich der Betroffene nach Übereinstimmender Auskunft sowohl des Arbeitgebervertreters wie der befragten Belegschaftsvertreter wenig kooperativ zeigte, stellte der Betrieb im Mai zum erstenmal offiziell einen Antrag auf Zustimmung zur Kündigung, dem auch Betriebsrat und Vertrauensmann zugestimmt hatten. Die Hauptfürsorgestelle lehnte diesen Antrag jedoch ab, weil sie die Begründung (mangelhafte Arbeitsleistung, fehlende Kooperationsbereitschaft und häufige Fehlzeiten) als unzureichend und die Weiterbeschäftigung für zumutbar ansah. Die Personalabteilung begann daraufhin das häufige unentschuldigte Fehlen des Behinderten durch schriftliche Abmahnungen zu dokumentieren; gleichzeitig bot man dem Behinderten einen neuen Arbeitsplatz an einem Punktschweißautomaten an, auf dem er sitzend im Einzelakkord sein Arbeitstempo hätte selbst bestimmen können und bei Minderleistung den betrieblichen Ablauf weniger gestört hätte. Zu einer Arbeitsaufnahme auf diesem Arbeitsplatz, den der Behinderte abgelehnt hatte, kam es zunächst aber wegen ständig neuer Fehlzeiten nicht; als er dort die Arbeit schließlich doch antrat, klagte er noch am gleichen Tag über Rückenschmerzen und brach die Arbeit wieder ab. Nachdem der hinzugezogene Betriebsarzt festgestellt hatte, daß die Arbeit keine unzumutbare Belastung darstellen würde, kündigte der Betrieb erneut, hielt dabei aber das Umsetzungangebot aufrecht. Die Hauptfürsorgestelle stimmte daraufhin dem Umsetzungsvorschlag, d.h. einer entsprechenden Änderungskündigung zu, wogegen der Behinderte offiziell Widerspruch einlegte. Erst der Widerspruchsausschuß beschloß dann, den Technischen Berater zum Verfahren hinzuzuziehen und mit der Prüfung der Zumutbarkeit des Arbeitsplatzes zu beauftragen. Nach einem Betriebsbesuch im Dezember 1984 stellte der Berater in seinem Gutachten fest, daß der vorgesehene Arbeitsplatz ohne technische Veränderungen für den Behinderten gut geeignet wäre, während die Arbeitsplätze in der Montageabteilung, die der Behinderte selbst vorgeschlagen hatte, taktgebunden und mit stehender Tätigkeit verbunden wären und eine höhere Konzentration und manuelle Geschicklichkeit erfordern würden. Bezugnehmend auf das Votum des Betriebsarztes stufte er diese Arbeitsplätze deshalb als ungeeignet ein, zumal er hier auch keine Möglichkeit für technische Anpassungen gesehen hatte. Zu einem Arbeitsversuch auf einem dieser Arbeitsplätze ist es allerdings nicht mehr gekommen, vielmehr einigte man sich vor dem Widerspruchsausschuß auf einen Vergleich, wonach der Betrieb eine Abfindung in Höhe von 5.000 DM zahlte und das Arbeitsverhältnis "einvernehmlich" aufgelöst wurde.

Im Kündigungsschutzfall Kü3 ging es um einen Schwerbehinderten (Jahrgang 1938), der im Frühjahr 1978 im Rahmen einer Eingliederungsmaßnahme für schwervermittelbare Arbeitslose eingestellt und als Maschinenführer eingearbeitet worden war. Damals war der Betroffene noch nicht als Schwerbehinderter festgestellt; schon beim Vorstellungsgespräch hatte er aber auf ein Wirbelsäulenleiden aufmerksam gemacht, das ihm das Heben schwerer Lasten verbieten würde; den Schwerbehindertenstatus hatte er offiziell erst 1980 (MdE):

70 %) erhalten, wobei auch andere innere Organleiden und Stoffwechselstörungen berücksichtigt worden sind. Bereits 1979 kam es zu ersten Klagen über die körperliche Belastung: Damals mußten die von ihm zu bedienenden Trägerbandautomaten, auf denen z.B. Buch- und Kalendereinbände gefertigt werden, noch von Hand mit den Materialrollen beschickt werden. Obwohl später elektrische Hebehilfen ange schafft worden sind, ließen die Klagen nicht nach. Ab 1982 häuften sich dann die krankheitsbedingten Ausfallzeiten, woraufhin der Betrieb dem Behinderten Ende 1983 die Umsetzung auf einen anderen Arbeitsplatz anbot, bei dem er hätte überwiegend im Sitzen arbeiten können, ohne schwere Lasten bewegen zu müssen. Da die Umsetzung mit einer Lohnneinbuße (von 12,80 DM auf 11,86 DM Stundenlohn) verbunden werden sollte, was nach Auskunft des Betriebsleiters aber immer noch über dem in der entsprechenden Abteilung üblichen Lohn gelegen hätte, kam es zu keiner Einigung. Der Betrieb beantragte daraufhin zunächst die Zustimmung der Hauptfürsorgestelle zu einer entsprechenden Änderungskündigung. Während Betriebsrat und Vertrauensmann sich ausschließlich mit Blick auf die Lohnkürzung gegen diese Kündigung aussprachen, stimmte die Hauptfürsorgestelle zu. Im Rahmen eines Widerspruchverfahrens wurde dann der Technische Berater beauftragt, den angebotenen Arbeitsplatz zu prüfen. Dieser bestätigte im Frühjahr 1984 dessen Angemessenheit und Zumutbarkeit. Zur Umsetzung kam es aber dennoch nicht, da der Betroffene ab März 1984 dauerhaft arbeitsunfähig erkrankte. Im November 1984 beantragte der Betrieb schließlich die ordentliche Kündigung, nachdem der Behinder te erklärt hatte, daß er nicht mehr mit einer gesundheitlichen Wiederherstellung rechnen würde. Obwohl sich im Laufe des ganzen Vorgangs beim Arbeitgeber Zweifel an der Arbeitswilligkeit des Betroffenen eingestellt hatten, war das Kündigungsverfahren bis dahin mehrfach aufgeschoben worden, um die Entscheidung über den inzwischen eingereichten Rentenantrag abzuwarten. Bei einer Kündigungsschutzverhandlung im Januar 1985 wurde der Technische Berater erneut hinzugezogen. Hier ging es allerdings nicht mehr um die Prüfung alternativer Anpassungs- oder Umsetzungsmöglichkeiten; der Berater und der Vertreter der Hauptfürsorgestelle bemühten sich vielmehr darum, den Arbeitgeber zu einem neuerlichen Aufschub der Kündigung zu bewegen, wozu dieser sich dann auch bereiterklärte. Auch Betriebsrat und Vertrauensmann hatten sich mit dem Hinweis auf den ausstehenden Rentenbescheid gegen die Kündigung ausgesprochen; grundsätzlich waren beide darüber hinaus der Auffassung, daß es dem Betrieb hätte möglich sein müssen, einen geeigneten Arbeitsplatz ohne Lohnminderung anzubieten - konkrete Hinweise, wo dies im Betrieb möglich gewesen wäre, konnten sie aber weder damals noch bei der Befragung geben. Als auch mit Ablauf des neuerlichen Aufschubs die Rentenentscheidung noch nicht endgültig vorlag - die Sache war inzwischen beim Sozialgericht anhängig -, bestand der Arbeitgeber auf eine Entscheidung über seinen Kündigungsantrag, woraufhin die Hauptfürsorgestelle im Mai 1985 die Zustimmung erteilte.

Im Steuerungsbeispiel KÜ5 ging es um einen schwerbehinderten Mitarbeiter, der dem Betrieb seit mehr als 25 Jahren als angelernter Arbeiter angehörte und bei einem Arbeitsunfall ein Auge verloren hatte. Die Probleme fingen an, als der Behinderte, damals 46 Jahre alt, häufiger arbeitsunfähig erkrankte. Der befragte Betriebsrats-

vertreter erinnerte sich daran, daß damals auch am Arbeitsplatz des Betroffenen die Akkordarbeit eingeführt worden ist. Sowohl Arbeitgebervertreter als auch Betriebsrat erkärteten jedoch, daß sie darin nicht die Ursache der gesundheitlichen Probleme gesehen hätten, zumal die Häufung der Krankheitszeiten schon früher eingesetzt hätte. Obwohl man ihn bis dahin als verlässlichen Mitarbeiter kennengelernt hatte und obwohl zu dieser Zeit auf Grund einer beidseitigen Kniegelenkarthrose die Schwerbehinderteneigenschaft festgestellt worden war (MdE: 50 %), schlichen sich damals beim Arbeitgeber Zweifel an seiner Arbeitsmoral ein ("Da war also eines Tages der Punkt da, wo wir gesagt haben, jetzt ist die Grenze erreicht, wo wir nicht mehr mitspielen können - auch nicht unter dem Aspekt, daß er so lange hier bei uns tätig war... Er war wohl auch der Meinung - das haben wir schon oft festgestellt, daß die Behinderten alle glauben, sie hätten so'n bißchen Narrenfreiheit, sie bräuchten keinen Akkord zu arbeiten und so weiter...so war es auch bei ihm...und das hat wohl bei ihm dazu geführt, daß er son'n bißchen alles schleifen ließ." - Arbeitgebervertreter). Nach mehreren persönlichen Gesprächen mit dem Betroffenen und nachdem dieser ein Umsetzungssangebot abgelehnt hatte, reichte der Betrieb einen Antrag auf Zustimmung zur Kündigung ein. Der Behinderte hatte damals erklärt, daß er mit dem Umsetzungssangebot vor allem deshalb nicht einverstanden wäre, weil er dort überwiegend im Stehen hätte arbeiten müssen, was er wegen seiner Behinderung nicht mehr gekonnt hätte. Betriebsrat und SB-Vertrauensmann hatten sich gegen die Entlassung ausgesprochen. Daraufhin kam es zunächst zu einem Betriebsbesuch des zuständigen Sachbearbeiters der Hauptfürsorgestelle. Wie der befragte Arbeitgebervertreter andeutete, auf Grund der guten persönlichen Kontakte zur Hauptfürsorgestelle, aber wohl auch weil sich die Belegschaftsvertretung für den Betroffenen stark gemacht hatte und die Hauptfürsorgestelle im Kündigungsschutzgespräch anklingen ließ, daß sie dem Antrag angesichts der langen Betriebszugehörigkeitsdauer und des erlittenen Arbeitsunfalls kaum zustimmen würde, verzichtete der Betrieb zunächst auf die Einhaltung der Entscheidungsfristen, die der Hauptfürsorgestelle gesetzlich vorgegeben sind. Vereinbart wurde dann, daß der Technische Berater die Zumutbarkeit des angebotenen Umsetzungsbetriebsplatzes begutachten sollte. Dieser bestätigte dann die Eignung des Arbeitsplatzes, allerdings ebenfalls unter der Voraussetzung, daß dem Behinderten erlaubt würde, die Arbeit im Sitzen zu verrichten, was prinzipiell auch möglich, wenn damals auch nicht üblich gewesen war. Nachdem der Betrieb sich damit einverstanden erklärt hatte, nahm der Behinderte die Arbeit am neuen Arbeitsplatz auf, ohne daß eine weitere Anpassungsmaßnahme oder eine finanzielle Förderung nötig wurde. Der Arbeitgeber ließ seinen Kündigungsantrag zunächst ruhen, um ihn dann drei Monate später gänzlich zurückzuziehen. Mehrere Jahre lang arbeitete der Behinderte dann zur vollen Zufriedenheit des Arbeitgebers; den befragten Belegschaftsvertretern waren Klagen des Betroffenen nicht erinnerlich. Auf Grund eines später hinzukommenden Nierenleidens war ihm dann aber eine Fortsetzung der Erwerbstätigkeit nicht mehr möglich, so daß er inzwischen - nach Bewilligung der Erwerbsunfähigkeitsrente - aus dem Betrieb ausgeschieden ist.

Im Kündigungsschutzverfahren Kü7 schließlich war eine junge Frau (Jahrgang 1958) von der Entlassung bedroht, deren Schwerbehindertheiteneigenschaft auf Grund einer geistigen Behinderung mit einer MdE von 60 % festgestellt worden war. Die Behinderte, die dem Betrieb damals seit vier Jahren angehörte, war bis dahin mit einfachen mechanischen Montagearbeiten beschäftigt gewesen. Im Rahmen einer Verschiebung im Fertigungsprogramm sollte sie für elektrotechnische Komplettierungsarbeiten an einer anderen Produktgruppe eingesetzt werden. Wie der befragte Werksleiter berichtete, hätte sie dabei aber Umstellungsschwierigkeiten gehabt, so daß man mit der erbrachten Leistung nicht zufrieden gewesen wäre. Der Arbeitgeber beantragte daraufhin die Zustimmung zur Kündigung, da er keine andere Beschäftigungsmöglichkeit für die Betroffene gesehen hatte. Betriebsrat und Vertrauensmann hatten gegen die Entlassung votiert. In der Kündigungsschutzverhandlung hatte dann der Vertreter der Hauptfürsorgestelle auf die Weiterbeschäftigung gedrängt und vorgeschlagen, den Technischen Berater nach einem geeigneten Arbeitsplatz suchen zu lassen ("Man sagte, da wir so groß sind, muß doch eine Möglichkeit zu finden sein. Wir wollten auch keinen großen Streit damit: Der Berater könnte sich's angucken und dann können wir es halt probieren." - Arbeitgebervertreter). Ohne große Unterstützung - teilweise auch gegen Widerstände im Betrieb - hat der Berater dann die Umsetzung an eine Punktschweißmaschine in der mechanischen Fertigung vorgeschlagen ("Den Bereich Fertigung hatten wir von uns aus ausgeklammert, weil wir gesagt haben, da sind männliche Arbeitnehmer, da sind Facharbeiter und da sehen wir überhaupt gar keine Chance: Wenn die da schon nicht mal so ein paar Teile zusammenmontieren kann, wie soll das dann klappen? ... Man mußte das erstmal auch den Leuten klarmachen, da gab es auch erst Probleme... Das hätte sicherlich zu Ärger geführt... wie es ursprünglich geplant war: Die da rein und - was die Hauptfürsorgestelle gesagt hat: Na gut, da muß halt ein anderer für sie gehen. Das hätte sie (die Behinderte - KS) sicherlich nicht überstanden da, da wäre sie von den Kollegen fertiggemacht worden." - Arbeitgebervertreter). Auch Betriebsrat und Vertrauensmann glaubten, sich an Widerstände des zuständigen Meisters und des Vorarbeiters erinnern zu können. Der Arbeitgeber erklärte sich aber dennoch zu einem entsprechenden Versuch bereit, zumal die Auftragsentwicklung die Anschaffung einer zusätzlichen Punktschweißmaschine rechtfertigte. Den Kollegen wurde aufgetragen, sich um die Einrichtung und Wartung der Maschine zu kümmern, der Meister wurde beauftragt, darauf zu achten, daß dies auch tatsächlich geschieht. Als dann nach der Umsetzung disziplinarische Schwierigkeiten mit der Betroffenen auftraten - was der Arbeitgeber der Behinderten, Betriebsrat und Vertrauensmann aber der Behandlung durch die männlichen Kollegen zuschrieben - wurde der Technische Berater nochmals eingeschaltet ("Nachdem der sie noch ein paar Mal zur Brust genommen hatte, daß er sie also auch nicht retten könnte, wenn sie ständig herumläuft und sonst was macht, da hat's dann praktisch geklappt." - Arbeitgebervertreter). Den Kündigungsantrag zog der Arbeitgeber daraufhin zurück. Später, auf einer Ausrüstungsfachmesse und im Gespräch mit einem dem Werksleiter persönlich bekannten Vertreter einer Herstellerfirma von speziellen Transport- und Bereitstellungsgeräten, ist man dann darauf aufmerksam geworden, daß derartige technische Arbeitshilfen,

wenn sie für die Arbeitsplätze von Schwerbehinderten eingesetzt werden, von der Hauptfürsorgestelle bezuschußt werden können. Das Wissen um diese Möglichkeit - der Betrieb hatte früher schon mal mit öffentlicher Förderung Stehhilfen für behinderte Mitarbeiter angeschafft - war zu diesem Zeitpunkt nicht mehr präsent oder auf Grund der enttäuschenden Erfahrungen (die Geräte wurden kaum genutzt) entwertet. Auf eine entsprechende Anfrage hat die Hauptfürsorgestelle dann nochmals den Technischen Berater in den Betrieb geschickt, der dann in einer Sammelmaßnahme nicht nur technische Änderungen am Arbeitsplatz der umgesetzten Behinderten, sondern auch für vier weitere Schwerbehinderte befürwortete. Für die betreffende Schwerbehinderte wurden damals auf Empfehlung des Beraters zwei mobile Behälter-Hebe/Neigegeräte (Kosten jeweils rd. 2.500 DM), die eine leichtere Entnahme der zu bearbeitenden Werkstücke aus den Transportbehältern erlauben, und ein spezieller Arbeitsstuhl (rd. 400 DM) beschafft. Auf Vorschlag des Beraters ist ferner durch den Betriebsschlosser eine höhenverstellbare Tischauflage gebaut worden, die der Behinderten ein ermüdungsfreieres Arbeiten durch Aufstützen der Unterarme ermöglicht. Für die anderen Behinderten wurden drei weitere Bereitstellungsgeräte und zwei Spezialstühle angeschafft. Die Gesamtkosten in Höhe von rd. 15.000 DM sind zu 80 % von der Hauptfürsorgestelle übernommen worden. Mit der Arbeitsleistung der Behinderten - auch mit dem Erfolg der Umsetzungsmaßnahme - zeigte sich der befragte Arbeitgebervertreter zufrieden.

3. Verfahren mit kontroverser Ausgangssituation

Im Kündigungsschutzverfahren **KÜL** ging es um die Arbeitsplatzsicherung für eine ältere ausländische Mitarbeiterin (Jahrgang 1927), die dem Betrieb zum Zeitpunkt des Kündigungsantrags seit 10 Jahren angehörte und bis dahin als angelernte Bandarbeiterin im Abfüll- und Verpackungsbereich beschäftigt war. Bei ihrer Behinderung handelt es sich um eine Wirbelsäulendeformation mit Nervenwurzelreizerscheinungen, asthmatischen Beschwerden und einer latenten Infarktgefährdung auf Grund eines Herzleidens. Nach Aussagen des SB-Vertrauensmannes kam es zu mehreren Ohnmachtsanfällen im Betrieb, bevor sie im Januar 1982 langfristig arbeitsunfähig erkrankte. Zum damaligen Zeitpunkt war die Schwerbehinderteneigenschaft jedoch noch nicht festgestellt. Während der insgesamt 20 monatigen Krankheitszeit hatte die Betriebsleitung des öfteren nachgefragt, ob und gegebenenfalls wann wieder mit einer Arbeitsaufnahme zu rechnen wäre. Nachdem hierzu nur unklare Auskünfte erteilt wurden, hatte der Betrieb den Betroffenen ein erstes Abfindungsangebot gemacht, was von ihr jedoch abgelehnt worden ist, weil - wie der befragte Arbeitgebervertreter erklärte - vor allem der Ehemann darauf drängte, das Beschäftigungsverhältnis bis zum nahen Rentenalter aufrechtzuerhalten. Erst danach hatte die Betroffene dann den Betrieb über die zwischenzeitlich erfolgte Feststellung der Schwerbehinderteneigenschaft informiert und kurz darauf auch ein ärztliches Attest vorgelegt, wonach sie nicht mehr im Schichtbetrieb eingesetzt und nur noch mit Arbeiten betraut werden durfte, die nicht mit dem Bewegen von schweren Lasten verbunden sind. Zusätzlich wurde das Tragen eines Stützkorsets während der Arbeit empfohlen. Mit der Begründung, daß es im Betrieb keinen Arbeitsplatz gibt, der diesen Auflagen entspricht, stellte der Betrieb eine Woche nach Eingang des Attestes bei der Hauptfürsorgestelle den Antrag auf Zustimmung zur Kündigung. Zu diesem Zeitpunkt - so der befragte Arbeitgebervertreter - wäre man definitiv auf eine Entlassung ausgewesen. Betriebsrat und SB-Vertrauensmann hatten in Vorgesprächen ihr Einverständnis signalisiert. In der Folge kam es dann zu mehreren Kündigungsschutzgesprächen, zu denen einmal auf Vorschlag der Hauptfürsorgestelle auch der Technische Berater hinzugezogen worden ist. Konkrete Anpassungs- oder Umsetzungsmöglichkeiten sind damals aber nicht weiterverfolgt worden, vielmehr einige man sich darauf, daß die Hauptfürsorgestelle ein zweites ärztliches Gutachten einholte. Zwischenzeitlich nahm die Behinderte wieder ihre Arbeit in der alten Abteilung auf, wobei sie für leichtere Tätigkeiten eingesetzt worden ist. Nachdem das neue ärztliche Gutachten die geringe gesundheitliche Belastbarkeit bestätigte, wurde dem Kündigungsantrag knapp fünf Monate nach der erneuten Arbeitsaufnahme stattgegeben. Gegen diese Entscheidung der Hauptfürsorgestelle hatte die Behinderte dann Widerspruch eingelegt und gleichzeitig gegen die Entlassung Klage vor dem Arbeitsgericht erhoben. Dabei hatte sie auf alternative Beschäftigungsmöglichkeiten in der Küche, der Wäscherei und in der Verpackungsabteilung des Betriebes hingewiesen. Der Widerspruchsausschuß beauftragte den Technischen Berater, diese Arbeitsplätze auf ihre Eignung zu prüfen. Dieser bestätigte, daß die Arbeitsplätze in der Küche für die Behinderte ungeeignet gewesen wären; für die Wäscherei hatte er allerdings einige Anpassungsmöglichkeiten benannt, um die Arbeit behinderungsgerecht zu erleichtern.

tern. Auf Grund der unsicheren Erfolgsaussichten und in Anbetracht der Tatsache, daß dann eine andere Mitarbeiterin gegen ihren Willen hätte versetzt werden müssen, hat der Betrieb diese Vorschläge abgelehnt. Mit dem Hinweis auf eine unzumutbare Schlechterstellung der Kolleginnen ist auch abgelehnt worden, die Behinderte dauerhaft mit den nach ihrer erneuten Arbeitsaufnahme übernommenen leichteren Arbeiten zu betrauen: Die Arbeit in dieser Abteilung ist so organisiert, daß innerhalb der Arbeitsgruppen ständig zwischen Arbeiten mit hoher Belastung und weniger belastenden Aufgaben gewechselt wird - dauerhafte Ausnahmen von dieser Rotation hätten die Mitarbeiterinnen auch nach Auskunft des SB-Vertrauensmannes nicht akzeptiert. Bei den in der Verpackung ins Auge gefaßten Arbeitsplätzen schließlich handelt es sich um Arbeiten, die der Betrieb bis dahin explizit für schwerbehinderte Mitarbeiterinnen reserviert hatte. Hier werden von Hand Geschenk- und Sortimentspackungen gefüllt. Mit Schwerbehinderten hatte man diesen Bereich besetzt, seit der Betrieb auf Wechselschicht umgestellt worden ist. Damals war mit dem Betriebsrat vereinbart worden, daß schwerbehinderte Mitarbeiterinnen, die dem Betrieb schon länger angehörten und nicht in Wechselschicht arbeiten wollten, in diesen Bereich übernommen werden. Da diese Verpackungsarbeiten aber nicht kontinuierlich anfallen, ist der Betrieb inzwischen bemüht, hier Arbeitsplätze einzusparen und den Rest für Mitarbeiterinnen freizuhalten, denen auf Grund gesetzlicher Verpflichtungen während der Schwangerschaft leichtere Arbeiten angeboten werden müssen. Auch hier war der Betrieb deshalb nicht bereit, einer Umsetzung der Betroffenen zuzustimmen. Letztlich einigte man sich mit der Behinderten auf eine Abfindungszahlung in Höhe von 7.500 DM, woraufhin diese ihren Widerspruch und ihre Klage vor dem Arbeitsgericht zurückzog.

Betroffener des Kündigungsschutzverfahrens Kü2 war ein Behindter, der unter degenerativen Schäden an der Wirbelsäule und den Kniegelenken leidet und der als gelernter Elektriker für die Endkontrolle von Transformatoren zuständig ist. Bereits bei seiner Einstellung im Jahre 1979 hatte er über gesundheitliche Einschränkungen geklagt, die sich in der Folgezeit fortlaufend verschlechterten, so daß 1980 nach einer Kurmaßnahme erstmals eine MdE von 30 % festgestellt worden war. Auf Anregung des Betriebsrates ist damals versucht worden, ihm durch eine bessere räumliche Anordnung seines Arbeitsplatzes eine weniger belastende Körperhaltung bei der Arbeit zu ermöglichen. Diese Änderungen erwiesen sich aber als unzureichend, so daß die gesundheitlichen Probleme weiterhin zunahmen und sich schließlich auch krankheitsbedingte Fehlzeiten häuften. Wie der Behinderte erklärte, würde er seit einer zweiten Kur 1984 ständig mit schmerzstillgenden Medikamenten behandelt; ein Antrag auf Neufestsetzung der MdE erbrachte aber auch im Widerspruchsverfahren nur eine Heraufsetzung auf 40 %. Aus Angst um seinen Arbeitsplatz hatte er daraufhin einen Gleichstellungsantrag beim Arbeitsamt gestellt, dem auch stattgegeben wurde. Die Gleichstellung war nun aber wiederum Anlaß für den Arbeitgeber, genauer auf Arbeitsleistung und Fehlzeiten des Betroffenen zu achten ("...da hatten wir schon das ungute Gefühl: Aha, der macht jetzt auf Arbeitsplatzsicherung...das war der Wassertropfen, der das Faß zum Überlaufen brachte...Jetzt sind wir richtig aufgewacht." - Arbeitgebervertre-

ter). Mit Hinweis auf die krankheitsbedingten Fehlzeiten stellte der Arbeitgeber dann im Januar 1985 bei der Hauptfürsorgestelle den Kündigungsantrag. Der Betriebsrat votierte gegen die Kündigungsabsicht; wie er im Gespräch erklärte, gehöre der Behinderte eher zu jenen, die "die Zähne zusammenbeißen", und das Problem läge ausschließlich darin, daß die Betriebsleitung den Prüf Arbeitsplatz völlig unterschätzen würde, der nämlich durch seine unsinnige Konstruktion nicht nur körperlich stark belastend wäre, sondern auf Grund der hohen Prüfspannungen, mit denen teilweise gearbeitet würde, auch hohe Anforderungen an das Konzentrationsvermögen stelle. In der Kündigungsschutzverhandlung konnte der Vertreter der Hauptfürsorgestelle dann den Arbeitgeber zunächst dazu veranlassen, den Kündigungsantrag ein halbes Jahr ruhen zu lassen und gemeinsam mit dem Technischen Berater mögliche Anpassungsmaßnahmen zu prüfen. ("Das lief völlig auseinander: Wir wollten ihn loswerden, die wollten, daß wir ihn behalten und uns das schmackhaft machen...das hab' ich (dann) gemacht, weil man mir ganz eindeutig zu verstehen gab, daß sie dem Antrag nicht zustimmen wollen...Im Hintergrund spielte da vielleicht auch noch der Gedanke mit: Wenn die Hauptfürsorgestelle...sich finanziell beteiligt, den Arbeitsplatz zu gestalten, wird auch der Betroffene wieder ein größeres Interesse haben und versuchen, seine Fehlzeiten zu reduzieren." - Arbeitgebervertreter). Vereinbart wurde schließlich der komplette Austausch der Materialwagen, auf denen das Prüfgut transportiert und teilweise auch geprüft wird, durch 20 Scherenhubwagen, die dem Behinderten ein Arbeiten ohne gebückte Körperhaltung ermöglichen sollen, ferner die Anschaffung eines kleinen Deckenkrans, der die körperliche Belastung bei der Umsetzung von größeren und schweren Prüfstücken erleichtert, und eine Stehhilfe. Die Hauptfürsorgestelle erklärte sich im August 1985 bereit, die Kosten für die Hubwagen und den Kran in Höhe von rd. 40.000 DM voll zu übernehmen; die notwendigen betriebsspezifischen Anpassungsmaßnahmen (Isolierung und Ausrüstung der Wagen mit geeigneten Materialaufnahmeverrichtungen, Installationsarbeiten etc.) sollte der Betrieb übernehmen. Bis zum Befragungszeitpunkt (Mitte Oktober) hatte der Betrieb dann aber noch keine konkreten Umsetzungsschritte unternommen; der Kündigungsantrag war allerdings kurz nach dem Bewilligungsbescheid offiziell zurückgezogen worden. Befragt, warum man noch nichts unternommen hätte, verwies der Geschäftsführer zunächst auf zeitliche Probleme, die eine definitive Ablärfung der Veränderungsmaßnahmen mit dem inzwischen neu eingestellten Fertigungsleiter unmöglich gemacht hätten. An anderer Stelle verwies er darauf, daß sich die Ausfallzeiten des Behinderten bereits im Verlauf des Kündigungsschutzverfahrens verringert hätten, so daß er davon ausgeinge, daß das seines Erachtens eigentliche Problem - die mangelnde Arbeitsbereitschaft - inzwischen auch ohne technische Arbeitsplatzanpassung überwunden sei. Der Behinderte, der seitdem ständig darauf drängte, die Hilfsmittel nun tatsächlich anzuschaffen, glaubte dagegen, daß der Arbeitgeber auf Zeit spiele und ihn so doch noch aus dem Betrieb drängen wolle. Bei einer telefonischen Nachfrage drei Monate später zeigte sich, daß immer noch nichts unternommen worden war, was der Arbeitgeber damit erklärte, daß der Behinderte inzwischen dauerhaft erkrankt sei und man erst abwarten wolle, wie sich die Dinge entwickelten.

Im Verfahren KÜ4 beantragte der Arbeitgeber die Zustimmung zur Kündigung eines türkischen Mitarbeiters (Jahrgang 1939), der an degenerativen Veränderungen der Halswirbelsäule leidet. Eine Operation im Mai 1982 hatte keine nachhaltige Besserung erbracht, so daß der Betroffene in der Folge als Schwerbehinderter mit einer MdE-Einstufung von 50 % festgestellt worden ist. Bis zu besagter Operation war der Behinderte, der seit 1972 dem Betrieb angehörte, als angelernter Arbeiter mit einfachen Montage- und Prüftätigkeiten in der Fertigung beschäftigt. Nach der Operation war er, abgesehen von kurzen Unterbrechungen, bis zum Kündigungsantrag im Februar 1984 nahezu ununterbrochen arbeitsunfähig krankgeschrieben. Dem Kündigungsantrag vorausgegangen war im Januar 1984 eine werksärztliche Untersuchung des Behinderten und eine Arbeitsplatzbesichtigung, an der neben dem Arzt auch der Sicherheitsbeauftragte und der Betriebsratsvorsitzende teilgenommen hatten. In seinem Gutachten bescheinigte der Arzt dann, daß der Arbeitsplatz für den Betroffenen nicht geeignet und bei einer Wiederaufnahme der Arbeit am gleichen Platz mit erneuter Arbeitsunfähigkeit zu rechnen wäre. Eine Weiterbeschäftigung wäre nur möglich auf einem Arbeitsplatz, der leichte Tätigkeiten in wechselnder Körperhaltung ohne übermäßige Belastung der Halswirbelsäule und der Schulter- und Nackenmuskulatur vorsähe. Eine Herausnahme aus dem Akkord wurde als wesentliche Entlastungsmöglichkeit angeführt. Da der Behinderte trotz seines langen Aufenthalts in Deutschland die deutsche Sprache kaum beherrschte und Analphabet war, konzentrierten sich die betrieblichen Überlegungen bezüglich eines Umsetzungsarbeitsplatzes auf den Fertigungsbereich. Sowohl Arbeitgeber als auch Betriebsrat und Vertrauensmann sahen hier jedoch keine Beschäftigungsmöglichkeit, die den ärztlichen Vorgaben entsprochen hätte. Noch im Januar erklärte daher der Betriebsrat, dem auch der SB-Vertrauensmann angehört, gegenüber dem Arbeitgeber seine Zustimmung zur Kündigungsabsicht, so daß dieser umgehend am 1. Februar bei der Hauptfürsorgestelle die Kündigung beantragte. Die Hauptfürsorgestelle schaltete daraufhin den Technischen Berater ein, der die Möglichkeiten einer anderweitigen Beschäftigung im Betrieb klären sollte. Zusammen mit dem Personalleiter und dem Werksarzt, aber ohne Beteiligung von Betriebsrat und SB-Vertrauensmann besichtigte dieser daraufhin verschiedene andere Arbeitsplätze, gegen deren Eignung von betrieblicher Seite aber stets Einwände vorgebracht wurden: Die Stelle als Werkstattschreiber hätte bessere Kenntnisse der deutschen Sprache erfordert, eine Herausnahme aus der Akkordtätigkeit wurde aus betriebswirtschaftlichen Erwägungen abgelehnt, die Beschäftigung als Transportarbeiter (mit geeigneten technischen Hilfen) ergäbe auf Grund des Arbeitsfalls keinen vollen Arbeitsplatz, für die Tätigkeit als Maschinenbediener in der Kunststoffabteilung könne man nur Fachkräfte einsetzen. Auf die gezielte und nachbohrende Frage, ob man auch nach Möglichkeiten technischer Anpassungsmaßnahmen gesucht hätte, die dem Behinderten die Weiterbeschäftigung an einer der einfachen Bearbeitungsmaschinen (Pressen, Stanzen) erlaubt hätten, gab der Arbeitgebervertreter zu erkennen, daß er die Probleme damals auch nicht nur im gesundheitlichen, sondern auch im disziplinarischen Bereich gesehen hätte ("Also meine persönliche Meinung zu der ganzen Geschichte ist ohnehin, daß der da auch nicht allzuviel (arbeiten) wollte."). Obwohl der Technische Berater insbesondere eine Be-

schäftigung im Transportbereich oder in der Kunststoffabteilung grundsätzlich als geeignet angesehen hatte, bestätigte er in seiner Stellungnahme, daß es für den betroffenen Behinderten im Betrieb keinen geeigneten Arbeitsplatz geben würde. Die Hauptfürsorgestelle stimmte dem Kündigungsantrag daraufhin zu und der Betrieb kündigte fristgerecht zum 31.12.1984. Gegen diese Entscheidung legte der Behinderte Widerspruch ein, zusätzlich erhob er Klage vor dem Arbeits- und dem Verwaltungsgericht. Widerspruch und Klagen wurden dabei jeweils damit begründet, daß es geeignete Arbeitsplätze im Betrieb geben würde und daß man notfalls andere schwerbehinderte Mitarbeiter zum vorzeitigen Übergang in die Rente zu bewegen hätte. Lehnte Geschäftsführung und Belegschaftsvertretung diesen Vorschlag als unzumutbar ab, so konnten sie die pauschale Vorhaltung, daß es einen geeigneten Arbeitsplatz gäbe, mit Verweis auf die verschiedenen Gutachten zurückweisen. Sowohl das Widerspruchs- als auch die Gerichtsverfahren endeten ohne erneute Sachverhaltsklärung im Betrieb mit einer Bestätigung der Entscheidung der Hauptfürsorgestelle und der Rechtmäßigkeit der Kündigung.

Bei dem betroffenen Behinderten im Kündigungsschutzfall Kü6 handelte es sich um einen ausländischen Mitarbeiter (Jahrgang 1942), der zur Zeit des Kündigungsantrages auf eine 10jährige Betriebszugehörigkeitsdauer als angelernter Maschinenbediener zurückblicken konnte. Während der letzten fünf Jahre hatten sich seine Krankheitszeiten zunehmend gehäuft, ohne daß man darauf von betrieblicher Seite reagiert hatte. Die erste Kündigung erfolgte auf Grund eines Attestes des Hausarztes, das auf erhebliche Bewegungseinschränkungen der Wirbelsäule hinwies, Arbeiten, die mit dem Bewegen von größeren Lasten (mehr als 10 Kilogramm) verbunden waren und keine wechselnde Körperhaltung erlaubten, ausschloß und das Tragen eines Stützkorsets empfahl. Der Werksarzt hatte sich diesem Attest angeschlossen. Die Kündigung wurde damit begründet, daß es einen entsprechenden Arbeitsplatz im Betrieb nicht gäbe und mit einer Besserung des Gesundheitszustandes nicht zu rechnen wäre. Der Betriebsrat hatte der Kündigung zugestimmt. Ein Antrag bei der Hauptfürsorgestelle wurde nicht gestellt, da der Betroffene nicht als Schwerbehinderter anerkannt war ("Da haben wir gesagt: Gut, den Arbeitsplatz kann er nicht mehr ausfüllen, wir haben im Augenblick keinen anderen - also kündigen aus Krankheitsgründen." - Arbeitgebervertreter). Als der Betroffene dann mit Hinweis auf einen laufenden Feststellungsantrag vor dem Arbeitsgericht eine Kündigungsschutzklage einreichte, nahm der Betrieb die Kündigung sofort zurück, beantragte allerdings gleichzeitig bei der Hauptfürsorgestelle die Zustimmung zur Entlassung ("In dem Augenblick hatten wir ja so schlechte Karten,... also wenn der Mann die Schwerbehinderteneignenschaft beantragt hat...in dem Augenblick, wo es uns zur Kenntnis kommt, haben wir ja praktisch den Arbeitsgerichtsprozeß verloren. Da haben wir natürlich sofort gesagt: Hat keinen Sinn, wir lassen's dabei, haben aber sofort einen Antrag auf neue Kündigung gestellt." - Arbeitgebervertreter). Nachdem der Vorgang so zu einem offiziellen Kündigungsschutzverfahren geworden war, revidierte auch der Betriebsrat seine Position: Mit Hinweis auf die familiäre Situation des Betroffenen und mit Belegen dafür, daß in ähnlich gelagerten Fällen ein ärztliches Attest auch nicht zwangsläufig zur Kündigung

geführt hat, widersprach er nun der Kündigungsabsicht des Arbeitgebers. Nach einer Kündigungsschutzverhandlung ist dem Betroffenen dann ein anderer Arbeitsplatz an einer großen Radialbohrmaschine angeboten und der Kündigungsantrag zurückgezogen worden. Auch hier stellten sich jedoch bald wieder gesundheitliche Probleme ein, so daß ein neuerlicher Betriebsbesuch eines Mitarbeiters der Hauptfürsorgestelle erfolgte, der diesmal gleich den Technischen Berater hinzugezogen hatte. Vereinbart wurde eine erneute Umsetzung an einer kleinen Ständerbohrmaschine, wo die Arbeit im Sitzen verrichtet werden kann und nur Kleinteile zu bearbeiten sind. Zur Entlastung der Wirbelsäule von häufigen Dreh- und Bückbewegungen, die notwendig waren, um die Werkstücke aufzunehmen, empfahl der Technische Berater ein Behälter-Hebe/Neige-Gerät, das eine leichtere Materialentnahme aus den betriebsüblichen Bereitstellungs-Containern erlaubt. Dieses Gerät ließ der Arbeitgeber probeweise am Arbeitsplatz aufstellen. Als der Behinderte kurz nach der Arbeitsaufnahme am neuen Arbeitsplatz wieder erkrankte, ist der Versuch jedoch abgebrochen worden. Einige Monate später ist dann der Feststellungsantrag des Behinderten abgelehnt worden, so daß der besondere Kündigungsschutz entfiel, woraufhin der Betrieb mit Hinweis auf die zwischenzeitlich weiterhin häufigen Krankheitszeiten erneut kündigte. Da der Betriebsrat aber bei seiner Ablehnung blieb, suchte die Geschäftsführung eine bilaterale Einigung mit dem Betroffenen und einigte sich schließlich mit ihm auf eine einvernehmliche Vertragsauflösung verbunden mit einer Abfindungszahlung in Höhe von 9.500 DM.

Obwohl das Verfahren NH3 nicht als offizieller Kündigungsschutzvorgang anfing, hatte der Arbeitgeber bereits zu Beginn gegenüber der Hauptfürsorgestelle deutlich gemacht, daß der Betrieb grundsätzlich eine Entlassung anstreben würde. Betroffen war eine ausländische Mitarbeiterin (Jahrgang 1935), die 1973 als Hilfsarbeiterin für die Produktion eingestellt worden war. Nach mehreren Umsetzungen im Betrieb, die erforderlich waren, weil die Betroffene, die damals noch nicht behindert war, an verschiedenen Arbeitsplätzen mit den Leistungsanforderungen des Akkords nicht zurecht kam, hatte man sie für Entgratungsarbeiten in der feinmechanischen Fertigung eingesetzt. Im August 1976 mußte sie sich dann auf Grund einer Krebserkrankung einer einseitigen Brustamputation unterziehen; bis Februar 1978 war sie daraufhin arbeitsunfähig krank. Infolge der Operation war sie als Schwerbehinderte mit einer MdE-Einstufung von 70 % anerkannt worden. Nach ihrer erneuten Arbeitsaufnahme wurde sie, wie nach langwierigen Krankheitszeiten üblich, vom Werksarzt auf ihre Belastbarkeit hin untersucht. Nach dessen Gutachten setzte man die Betroffene wieder auf ihrem alten Arbeitsplatz ein, nahm sie dabei allerdings vom Akkord aus. Lange Zeit blieb dann ihr Leistungsniveau auf sehr niedrigem Niveau. Da der Werksarzt bei wiederholten Untersuchungen aber stets ein Anhalten der gesundheitlichen Leistungsbeeinträchtigung attestierte, erfolgten keine betrieblichen Reaktionen und man beließ die Behinderte auf ihrem Arbeitsplatz im Zeitlohn. Als zum Jahreswechsel 1981/82 bekannt wurde, daß die MdE-Einstufung auf 30 % herabgestuft worden war, forderte man die Behinderte zu einer erneuten werksärztlichen Untersuchung auf, die dann im Januar 1982 stattfand und bei der der Werksarzt diagnostizierte, daß nach einer weiteren "Schonfrist" ab

November des Jahres wieder mit einem "akzeptablen" Leistungsniveau gerechnet werden könnte. Mit dem 1. November 1982 ist die Behinderte dann auch wieder in den Akkord übernommen worden, den sie - wie sich der befragte Betriebsrat erinnerte - zunächst auch schaffte. Plötzlich ist es dann aber zu einem deutlichen Leistungseinbruch gekommen, den sowohl der befragte Arbeitgebervertreter als auch der Betriebsrat auf fehlende Arbeitsbereitschaft zurückführten. Tarifvertraglich dazu verpflichtet, auch bei geringerer Leistung mindestens 97 % des Akkordlohns zu zahlen, mußte der Betrieb daraufhin je nach Leistungsdifferenz monatlich 600-700 DM als Ausgleichsbetrag zahlen. Eine gravierende Mehrbelastung gegenüber der Zeitlohnabrechnung ergab sich daraus zwar nicht; wie der befragte Arbeitgebervertreter berichtete, hätten damals aber die Arbeitskollegen angefangen, über die Ungleichbehandlung zu klagen, und auch die betroffene Abteilungsleitung hätte begonnen auf Abhilfe zu drängen. Auf der anderen Seite waren der Personalabteilung jedoch noch die Hände gebunden, da die Behinderte gegen die Herabsetzung ihrer MdE-Einstufung Klage eingereicht hatte, so daß man nicht davon ausgehen konnte, daß der besondere Kündigungsschutz erloschen war. Nach erneuten, ergebnislosen Gesprächen mit der Betroffenen, erfolgte dann zum Jahresbeginn 1983 eine schriftliche Abmahnung. Einer informellen Vereinbarung mit der Hauptfürsorgestelle folgend, wurde dieser eine Kopie der Abmahnung zugeschickt. Dort begnügte man sich zunächst damit, der Behinderten einen ermahndenden Brief zu schreiben. Erst später besuchte ein Mitarbeiter den Betrieb, um sich vom Leistungsniveau der Betroffenen ein Bild zu machen. Auf sein Drängen erklärte sich der Betrieb dann bereit, den Technischen Berater die Zumutbarkeit des Arbeitsplatzes und andere alternative Beschäftigungsmöglichkeiten, insbesondere den von der Behinderten angestrebten Arbeitsplatz in der Qualitätssicherung, prüfen zu lassen. In seinem Gutachten bescheinigte der Berater, daß beide Arbeitsplätze hinsichtlich der körperlichen Belastung ohne technische Anpassungsmaßnahmen gleichermaßen für die Behinderte geeignet wären, daß der Arbeitsplatz in der Qualitätssicherung aber höhere geistige Anforderungen stellen würde - eine Beschäftigung auf diesem Arbeitsplatz schloß er deshalb allerdings nicht aus. Zu einem Arbeitsversuch in der Qualitätssicherung kam es dennoch nicht, wohl auch deshalb, weil man diesen Bereich für leistungsgeminderte Mitarbeiter reservieren will, an deren Arbeitsbereitschaft keine Zweifel bestehen und die sonst nirgends untergebracht werden könnten ("Im Notfall, im schlimmsten Fall muß die Qualitätssicherung herangezogen werden." - Arbeitgebervertreter). Von betrieblicher Seite berief man sich vielmehr auf die Bestätigung, daß die Entgratungsarbeiten der Behinderten zumutbar wären, und räumte ihr daraufhin eine erneute Frist von vier Monaten ein, innerhalb derer sie das geforderte Leistungsniveau erreichen sollte. Als dies nicht geschah, beantragte der Arbeitgeber die Zustimmung zur Kündigung, der auch Betriebsrat und SB-Vertrauensmann unter Berufung auf das Gutachten des Technischen Beraters nicht widersprachen. Nach den ergebnislosen Bemühungen im Rahmen der Nachgehenden Hilfe erteilte die Hauptfürsorgestelle ohne Kündigungsschutzverhandlung ihre Zustimmung, so daß die Entlassung zum Juni 1984 erfolgte. Der gegen die Zustimmung eingereichte Widerspruch und die gerichtlichen Kla-

gen der Betroffenen sind ohne erneute Sachverhaltsklärung im Betrieb abgewiesen worden.

TABELLE A1: Einschaltung Technischer Beratung (TB) und Art der Behinderung

abs. %(Zeile) %(Spalte)	Behinderung der/des/durch ...											insgesamt
	Arme	Beine	Wirbel- säule	Augen	Herz	Innere Organe	Seele	Geist	Sucht	Sonst.		
ohne TB	16 5.9 57.1	30 11.0 65.2	44 16.2 75.9	6 2.2 54.5	36 13.2 83.7	71 26.1 78.9	18 6.6 72.0	17 6.3 89.5	7 2.6 87.5	27 9.9 84.4	272 75.6	272
mit TB	12 13.6 42.9	16 18.2 34.8	14 15.9 24.1	5 5.7 45.5	7 8.0 16.3	19 21.6 21.1	7 8.0 28.0	2 2.3 10.5	1 1.1 12.5	5 5.7 15.6	88 24.4	88
insgesamt	28 7.8	46 12.8	58 16.1	11 3.1	43 11.9	90 25.0	25 6.9	19 5.3	8 2.2	32 8.9	360 100.0	360

Chi² = 16.66 9 DF Signifikanz = 0.054

Cramer's V = 0.22

TABELLE A2: Einschaltung Technischer Beratung (TB) und Stellung des Behinderten im Betrieb

abs. % (Zeile) % (Spalte)	Stellung des Behinderten im Betrieb							insgesamt
	Hilfs- arbeiter	Ange- lernerter	Fach- arbeiter	Meister/ Polier	einf. An- gestellter	gehob. An- gestellter		
ohne TB	79 29.0 74.5	60 22.1 68.2	55 20.2 74.3	5 1.8 83.3	49 18.0 80.3	24 8.8 96.0	272	75.6
mit TB	27 30.7 25.5	28 31.8 31.8	19 21.6 25.7	1 1.1 16.7	12 13.6 19.7	1 1.1 4.0	88	24.4
insgesamt	106 29.4	88 24.4	74 20.6	6 1.7	61 16.9	25 6.9	360	100.0

$\chi^2 = 9.32$ 5 DF Signifikanz = 0.097

Cramer's V = 0.16

TABELLE A3: Einschaltung Technischer Beratung (TB) und Betriebsgröße

abs. % (Zeile) % (Spalte)	Betriebsgröße(nach Anzahl der Beschäftigten)				
	0 - 15	16 - 99	100 - 499	500 u.mehr	insgesamt
ohne TB	54 19.9 85.7	83 30.5 77.6	73 26.8 69.5	62 22.8 72.9	272 75.6
mit TB	9 10.2 14.3	24 27.3 22.4	32 36.4 30.5	23 26.1 27.1	88 24.4
insgesamt	63 17.5	107 29.7	105 29.2	85 23.6	360 100.0

Chi" = 6.14 3 DF Signifikanz = 0.11

Cramer's V = 0.13

TABELLE A4: Einschaltung Technischer Beratung (TB) und Wirtschaftsbereich

abs. %(Zeile) %(Spalte)	Wirtschaftsbereich						
	Eisen u. Stahl	sonst. Verarb. Gewerbe	Bau	priv. Dienst- leistung.	Öffentl. Dienst- leistung.	sonstige	insgesamt
ohne TB	6 2.2 54.5	118 43.4 67.8	27 9.9 75.0	81 29.8 88.0	30 11.0 85.7	10 3.7 83.3	272 75.6
mit TB	5 5.7 45.5	56 63.6 32.2	9 10.2 25.0	11 12.5 12.0	5 5.7 14.3	2 2.3 16.7	88 24.4
insgesamt	11 3.1	174 48.3	36 10.0	92 25.6	35 9.7	12 3.3	360 100.0

$\chi^2 = 18.40$ 5 DF Signifikanz= 0.003

Cramer's V = 0.23

TABELLE A5: Einschaltung Technischer Beratung (TB) und Kündigungsgrund

abs. %(Zeile) %(Spalte)	Kündigungsgrund						insgesamt
	Auftrags- mangel	Wegfall d. Arbeitspl.	gesundheitl. Gründe	fachl. ungeeignet	sonst. Gründe		
ohne TB	53 19.5 76.8	29 10.7 69.0	95 34.9 66.9	31 11.4 91.2	64 23.5 87.7	272 75.6	
mit TB	16 18.2 23.2	13 14.8 31.0	47 53.4 33.1	3 3.4 8.8	9 10.2 12.3	88 24.4	
insgesamt	69 19.2	42 11.7	142 39.4	34 9.4	73 20.3	360 100.0	

Chi² = 17.07

4 DF

Signifikanz = 0.002

Cramer's V = 0.22