

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Mira Maase, Werner Sengenberger

Wird Weiterbildung konjunkturgerecht betrieben

9. Jg./1976

2

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104 zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin,
Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de; (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de; (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de; Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Wird Weiterbildung konjunkturgerecht betrieben?

Ober die Vereinbarkeit von betrieblicher Personalplanung und öffentlicher Arbeitsmarktpolitik

Mira Maase, Werner Sengenberger*

In jüngerer Zeit ist verschiedentlich ein antizyklischer Einsatz von Weiterbildung der Arbeitskräfte als konjunkturpolitisches Beschäftigungsinstrument gefordert worden. Man sieht darin eine sinnvolle Alternative zu Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit und zugleich ein Mittel zur Verbesserung der zukünftigen Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarkts.

In diesem Aufsatz werden zunächst Überlegungen darüber angestellt, welche konkreten Anforderungen und Ansprüche eine antizyklisch betriebene Weiterbildung an die Betriebe stellt und ob diese, gemessen am betrieblichen Verhalten in der jüngsten Rezession, eingelöst werden.

Weiter wird dann gefragt, welche Interessen oder Hindernisse einem antizyklischen Weiterbildungsverhalten der Betriebe möglicherweise entgegenstehen und inwieweit solche Barrieren durch öffentliche Regelung oder finanzielle Unterstützung abgebaut werden oder werden könnten.

Der Aufsatz basiert auf einer Untersuchung im Rahmen eines mehrjährigen Forschungsprogramms zu betriebs- und sozialpolitischen Aspekten und Problemen betrieblicher Personalplanung, das im Auftrag des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung vom Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e. V. (ISF), München, durchgeführt wird.

Gliederung

1. Einleitung
2. Konzept und Nutzen konjunkturpolitisch wirksamer Weiterbildung
 - 2.1. Zum Modell
 - 2.2. Kosten und Erträge
3. Anforderungen an eine konjunkturpolitisch wirksame Weiterbildungspolitik der Betriebe und die tatsächliche Praxis
 - 3.1. Verstärkung der Weiterbildungsaktivitäten bei Beschäftigungseinbrüchen
 - 3.2. Verbesserung der Flexibilität
 - 3.3. Besondere Förderung konjunkturanfälliger Arbeitskräftegruppen
4. Weiterbildungspraxis und Interessenlage der Betriebe
 - 4.1. Das Interesse am Umfang der Weiterbildung
 - 4.2. Das Interesse an selektiver Förderung
 - 4.3. Das Interesse an betrieblicher Bindung der Arbeitskräfte
5. Beeinflussen öffentliche Interventionen die betriebliche Interessenlage?
 - 5.1. Die Schwächen des Arbeitsförderungsgesetzes

- 5.2. Geringe Einflußmöglichkeiten des Betriebsrates
- 5.3. Größere Attraktivität alternativer Anpassungsmaßnahmen

1. Einleitung

Seit den sechziger Jahren hat die Fort- und Weiterbildung von Arbeitskräften in der Bundesrepublik Deutschland wie in anderen Industrieländern ständig an Bedeutung zugenommen. Mit der individuellen Förderung von Fortbildung und Umschulung nach dem Arbeitsförderungsgesetz von 1969 sind die gesetzlichen Grundlagen für eine öffentliche Förderung der beruflichen Erwachsenenbildung gelegt worden. Aber auch die Betriebe haben von sich aus die Weiterbildung ihrer Belegschaften betrieben, sei es in Form von eigenen Veranstaltungen oder der finanziellen Förderung von Arbeitskräften bei außerbetrieblichen Weiterbildungsträgern.

Unter „betrieblicher Weiterbildung“ seien im weiteren alle jene Maßnahmen privater und öffentlicher Unternehmen verstanden, die die Ausbildung von Belegschaftsmitgliedern fördern, soweit sie nicht Teil der beruflichen Erstausbildung sind oder sich auf Anlernen unmittelbar am Arbeitsplatz beschränken. Betriebliche Weiterbildung beinhaltet also die Förderung institutionalisierter, aus dem Arbeitsprozeß ausgegliederter Qualifizierungsprozesse. Sie kann sich auf Planung, Organisation, Durchführung und Finanzierung von Veranstaltungen richten, die innerhalb oder außerhalb des Betriebes stattfinden, sowie auf die Förderung einzelner Belegschaftsmitglieder.

Inzwischen sind die Betriebe von allen Institutionen, die Weiterbildungsveranstaltungen durchführen oder fördern, zum zahlenmäßig bedeutendsten Träger derartiger Maßnahmen geworden¹⁾. Heute ist Weiterbildung vielfach Teil der betrieblichen Personalplanung, insbesondere der Personalstellen- und Personalentwicklungsplanung. Zum einen war die langanhaltende Arbeitskräfteknappheit in der Bundesrepublik ein Beweggrund für die Betriebe, anstelle teurer Außenrekrutierung von Arbeitnehmern das betriebseigene quantitative und qualitative Arbeitskräfteangebot durch interne Qualifizierungsmaßnahmen auszuweiten. Solche Bildungsmaßnahmen

* Die Autoren sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung (ISF), München.

¹⁾ Vgl. Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung, Soziale Indikatoren Bildung, Daten zum Weiterbildungsverhalten, München 1973 und „Wirtschaft und Statistik“, Wiesbaden 1972, Heft 6, S. 327. Vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Weiterbildungsaktivitäten. Erste Ergebnisse einer Erhebung über Weiterbildungseinrichtungen, Statistische Berichte, Unterricht und Bildung, Nr. 10/7/75. Vgl. Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der außerschulischen beruflichen Bildung (Abschlußbericht), Bielefeld 1974, S. 37 und Arbeitsförderungsbericht der Bundesregierung, Drucksache 7/403, 23. 3. 1973, S. 147/148.

Nach den Angaben der Edding-Kommission betragen im Zeitraum 1971/72 die jährlichen Gesamtausgaben für Weiterbildung im Betrieb einschließlich Kosten für Lohnfortzahlung 1 682,9 Mio. DM, im Bereich der unternehmerischen Wirtschaft insgesamt — einschließlich der Ausgaben auf Unternehmensebene, bei der Kammer und den Arbeitgeberorganisationen — rund 2,12 Milliarden DM. Demgegenüber beliefen sich die Aufwendungen der Bundesanstalt für Arbeit für die individuelle Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung, bei denen nur zum geringen Teil der Betrieb Maßnahmenträger war, im Jahre 1973 auf 1 468,6 Mio. DM, wobei diese Zahl die Übernahme von Unterhaltskosten mit einbezieht. Ohne diese Kosten reduzieren sich die Aufwendungen auf 299 Mio. DM.

kamen zugleich den verstärkten Erwartungen der Arbeitnehmer an beruflichen Aufstieg entgegen.

Zum Teil war es aber auch der Bedarf der Betriebe an sehr spezifischen, auf den überbetrieblichen Arbeitsmärkten nicht verfügbaren Qualifikationen, der die Betriebe zu eigenständiger Weiterbildung ihrer Belegschaften veranlagte.

Wie sieht nun das betriebliche Weiterbildungsverhalten in Phasen der Unterbeschäftigung aus? Wird etwa bei rückläufiger Konjunktur das Angebot eingeschränkt, ausgeweitet oder bleibt es unberührt vom konjunkturellen Verlauf? Diese Frage gewinnt arbeitsmarkt- wie gesellschaftspolitische Bedeutung angesichts der in jüngster Zeit verstärkt diskutierten beschäftigungspolitischen Alternativen zu Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit. Perioden konjunkturbedingter Unterbeschäftigung von Arbeitskräften ließen sich in sinnvoller Weise durch verstärkte Fort- und Weiterbildung und Umschulung der betroffenen Arbeitnehmer nutzen.

2. Konzept und Nutzen konjunkturpolitisch wirksamer Weiterbildung

2.1. Zum Modell

Bis in die sechziger Jahre war die öffentliche Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik überwiegend auf die Milderung der wirtschaftlichen und sozialen Folgebelastungen von Arbeitslosigkeit und anderen Risiken des Beschäftigungssystems ausgerichtet.

In den letzten zehn Jahren haben sich nun die Bundesrepublik Deutschland und eine Reihe weiterer, der OECD zugehörigen Länder einer „aktiven“ Arbeitsmarktpolitik zugewandt. Es sollen nicht nur kompensatorische Leistungen für bereits eingetretene Schäden oder Einbußen im Einkommen bereitgestellt, sondern Fehlentwicklungen und Friktionen im Arbeitsmarkt bereits von vornherein vermieden oder zumindest schnell beseitigt werden. Kernstück des mit dem Arbeitsförderungsgesetz in der Bundesrepublik erheblich erweiterten öffentlichen Leistungsangebots ist die Förderung der Fort- und Weiterbildung und Umschulung von Erwerbstätigen.

Um indessen das Potential von Weiterbildung für Verhinderung oder Beseitigung von Arbeitsmarktungleichgewichten voll nutzen zu können, müßte diese gleichzeitig als konjunkturpolitisches Mittel eingesetzt werden. Dies heißt, die Weiterbildung so zu organisieren und einzusetzen, daß sie nach Umfang und nach den Bildungsinhalten der veränderten globalen Arbeitskraftnachfrage

als auch besonderen strukturellen Qualifikationsengpässen angepaßt werden kann. Weiterbildung müßte also bei rückläufiger Konjunktur ausgeweitet werden²⁾.

Für die einzelnen Arbeitskräfte würde die Verwirklichung eines solchen, dem Konjunkturzyklus angepaßten Weiterbildungssystems eine Abkehr von der bisherigen relativ starren Abfolge formaler Ausbildung und produktiver Arbeit bedeuten. An deren Stelle müßte ein flexibleres, der wirtschaftlichen Entwicklung stärker Rechnung tragendes Nacheinander von Bildung und Arbeit treten. Vorstellungen zur Implementierung eines solchen Konzepts wurden ebenfalls bereits im Rahmen der OECD entwickelt³⁾.

Auch in der Bundesrepublik Deutschland hat man das beschriebene Modell rezipiert, etwa in den „Überlegungen zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik“ der Bundesanstalt für Arbeit:

„Die zeit- und maßgerechte Planung von abrufbereiten Programmen zur Verstärkung der Beschäftigung im Konjunkturabfall (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, intensiverte Fortbildungs- und Umschulungsaktionen) sind ein weiterer wichtiger Beitrag durch die Bundesanstalt für Arbeit zur Verbesserung der Beschäftigungsstruktur⁴⁾.“

Auch in den Durchführungsbestimmungen der Arbeitsverwaltung bei der Förderung der Fortbildung und Umschulung nach § 43 AFG wird ausgeführt, daß ein spezielles arbeitsmarktpolitisches Interesse an beruflichen Bildungsmaßnahmen besteht, die bei besonders ungünstiger Beschäftigungslage vom Betrieb für dessen Arbeitnehmer durchgeführt werden⁵⁾.

2.2. Kosten und Erträge

Traditionelle Anpassungen im Arbeitsvolumen bei Konjunkturrückgang, wie Kurzarbeit und Personalabbau, der mehr oder minder zu Arbeitslosigkeit führt, sind in vielerlei Hinsicht teuer. Sie bedeuten Einkommensverluste, brachliegende Produktionskapazität, psychische und soziale Schäden und andere unerwünschte Folgelasten⁶⁾. An diesen Kosten sind Aufwand und Erträge von Weiterbildung zu messen, um deren volkswirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Nutzen bewerten zu können.

Die Kosten der beschäftigungspolitischen Alternative Weiterqualifizierung erscheinen zunächst vergleichsweise hoch, wenn man ausschließlich den finanziellen Aufwand betrachtet, den die Bereitstellung von Vollzeitmaßnahmen verursachen würde. Nach einer bei Reyher vorgenommenen Berechnung beläuft sich der Betrag für Unterhaltsgeld und Zuschüsse zur Förderung der Fortbildung (auf Jahresbasis) auf rund 18 Mio. DM (je 1000 potentiell Vollerwerbstätiger)⁷⁾.

Um die Sinnhaftigkeit dieser Alternativmaßnahme wirklich abschätzen zu können, müssen aber Kosten und Erträge aufgerechnet werden. Per Saldo, so scheint es, überwiegen eindeutig die möglichen positiven Effekte dieses Instruments⁸⁾:

Kurzfristig gesehen könnte durch verstärkte Fort- und Weiterbildungsanstrengungen ansonsten brachliegende Produktivkraft genutzt und zumindest ein Teil der Arbeitnehmer vor Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit und deren negativen Folgen bewahrt werden. Längerfristig betrachtet könnte vor allem eine Verbesserung der Mobilitätsfähigkeit und Anpassungsfähigkeit der Arbeits-

²⁾ Vgl. etwa Bundesanstalt für Arbeit, Erwachsenenbildung und Konjunkturpolitik, Materialien aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung S 1, Nürnberg 25. 3. 1971.

³⁾ Unter anderem hat man an ein System von Bezugsrechten gedacht, in dem für jede Arbeitskraft die jeweiligen Anteile bzw. Zeiten von Qualifizierung, produktiver Arbeitsleistung und Freizeit bzw. Ruhestand bewertet und verrechnet werden.

Vgl. Evans, Archihald, Flexibility in Working Life, OECD, Paris 1973 und Rehn, Gösta, „Die Verbindung von Arbeit, Bildung und Freizeit — ein Modellvorschlag“, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 7, 1974.

⁴⁾ Vgl. Bundesanstalt für Arbeit, Überlegungen zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg 1974, S. 112.

⁵⁾ Vgl. Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Nr. 5, 1975, S. 418 ff.

⁶⁾ Vgl. dazu Reyher, Lutz, „Beschäftigungspolitische Alternativen zu hoher Arbeitslosigkeit“, in: WSI-Mitteilungen, Heft 2/1975, S. 63; und Saterdag, Hermann, „Situationsmerkmale von Arbeitslosen 1975 und Voraussetzungen für die Aufnahme einer neuen Beschäftigung“, in: MittAB 2/1975, S. 136—149.

⁷⁾ Vgl. Reyher, a. a. O., S. 69.

⁸⁾ Zu dieser Einschätzung gelangt auch Reyher: „Die Alternative ‚Fortbildung‘ ist nur vordergründig relativ teurer als Arbeitslosigkeit. . . . Im Hinblick auf ihre ausgeprägt Zukunftsorientierung wäre diese Alternative selbst dann anderen vorzuziehen, wenn sie auch einen größeren Aufwand bedingt.“ Reyher, a. a. O., S. 70.

kräfte bei wirtschaftlichen, technischen und organisatorischen Veränderungen erzielt werden.

Ein verbesserter und erweiterter Bestand an Qualifikationen und die daraus resultierende zusätzliche Produktivität wären günstige Ausgangslagen für zukünftiges Wirtschaftswachstum. Ebenso könnte die Weiterbildung dazu beitragen, die Umschichtung der Erwerbsbevölkerung auf Branchen, Berufe, Regionen und Arbeitsplätze mit höherer Produktivität zu erleichtern. Es bestünde also die Aussicht, einerseits bereits vorhandene Ungleichgewichte durch Erleichterung der Reallokation von Arbeitskräften schneller und mit geringeren Anpassungslasten zu beheben. Für die Beschäftigten würden die Möglichkeiten zur Substitution, d. h. das Substitutionspotential, vergrößert.

Schließlich ist mit extensiver Weiterbildung die Chance gegeben, Bildungs- und Ausbildungsdefizite von Arbeitnehmern auszugleichen und damit auch das bestehende Gefälle von Beschäftigungschancen zu verringern.

Nun stellt sich die Frage nach der Realisierung der Erträge. Hier ist zu bedenken, daß im wesentlichen nicht nur die Qualifikationsnachfrage, sondern auch die Verfügung über das Qualifikationsangebot bei den Unternehmen und Betrieben liegt und nur sehr begrenzt vom Staat gesteuert wird. Ohne das Zutun der Betriebe als wichtigste Aus- und Weiterbildungsträger in der Bundesrepublik ließe sich der potentielle Nutzen einer solchen Politik nur teilweise verwirklichen.

3. Anforderungen an eine konjunkturpolitisch wirksame Weiterbildungspolitik der Betriebe und die tatsächliche Praxis

Wir definieren zunächst konkrete Anforderungen an eine konjunkturgerechte Weiterbildungspolitik der Betriebe — in bezug auf den Umfang, die inhaltliche Gestaltung der Maßnahmen und die Zielgruppen der Förderung — und stellen dem gegenüber die empirischen Befunde zum realen Weiterbildungsverhalten der Betriebe.

⁹⁾ Bei der Betriebserhebung 1975 von ISF und Sozialforschung Brög wurden insgesamt 1919 Betriebe in der Bundesrepublik Deutschland aus allen Wirtschaftsbereichen (ohne Landwirtschaft und öffentlichen Dienst) erfaßt. Für die Stichprobenauswahl wurden folgende Kriterien zugrunde gelegt: mindestens 200 Beschäftigte, oder mindestens DM 500 000 Kapital, oder mindestens DM 5 000 000 Jahresumsatz. Die vorliegenden Ergebnisse basieren auf einer Auswertung aus dem vollständigen Erhebungsmaterial, die alle Betriebe mit mehr als 50 Beschäftigten umfaßt (1622 Betriebe). Dabei wurde eine Gewichtung des Materials nach Branchen- und Betriebsgrößenanteilen entsprechend der Besetzung in der Arbeitsstättenzählung 1970 vorgenommen.

3.1. Verstärkung der Weiterbildungsaktivitäten bei Beschäftigungsembrüchen

Als wirksame Alternativlösung zu Kurzarbeit und Personalabbau müßten die Betriebe das Angebot an Weiterbildungsmöglichkeiten so weit erhöhen, daß es faktisch als „Auffangbecken“ für die Freigesetzten fungieren kann. Je nach Ausmaß des aktuellen Beschäftigungseinbruchs müßten die Weiterbildungsleistungen, vor allem die Vollzeitmaßnahmen, kurzfristig beträchtlich ausgeweitet werden können, weil das Angebot in konjunkturellen „Normalzeiten“ zur Deckung des Bedarfs nicht ausreichen dürfte.

Die Betriebe hätten also bei der Festlegung des Umfangs ihrer Weiterbildungsmaßnahmen von vornherein Verbreiterungsspielräume bei konjunkturellen Abschwüngen einzuplanen bzw. die Inanspruchnahme öffentlicher Weiterbildungsmittel dem Konjunkturverlauf entsprechend zu gestalten.

Erste Aufschlüsse über das tatsächliche betriebliche Verhalten in der jüngsten Rezession liefert eine repräsentative Betriebserhebung, die das ISF im Herbst 1975 zu Fragen betrieblicher Personalplanung durchführte⁹⁾. In 45 % der befragten Betriebe wurden zu diesem Zeitpunkt Weiterbildungsmaßnahmen angeboten bzw. finanziell gefördert. Aber von den 82% der befragten Unternehmen, die zwischen 1974 und 1975 Personalanpassungsmaßnahmen trafen, überbrückten lediglich 2,3 % die Periode des betrieblichen Personalüberhangs mit Weiterbildungsmaßnahmen. Im Vergleich zu Maßnahmen wie Überstundenabbau (= 68%) und Sonderschichtenabbau (= 11%), Entlassungen (= 50%), Kurzarbeit (= 30%) und Einstellungsstopp (= 35%) spielte die Beschäftigung des Personals durch verstärkte Weiterbildung nur eine geringe Rolle.

Dafür spricht auch das Befragungsergebnis, daß die Mehrheit der Betriebe den Umfang ihrer Weiterbildungsförderung in den vergangenen 12 Monaten unverändert gelassen hat. Von den restlichen Betrieben war der Anteil der Betriebe, die die Förderung einschränkten, geringer als der Anteil derer, die die Förderung ausweiteten. Allerdings gab es hierbei beträchtliche Unterschiede zwischen den erfaßten Wirtschaftsbereichen. Während im Bausektor doppelt so viele Betriebe einschränkten wie erweiterten, war das Verhältnis im Verarbeitenden Gewerbe ausgewogen; in den übrigen Bereichen gab es fast nur Ausweitung, aber keine Einschränkung (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1:
Veränderungen im Umfang der Weiterbildungsförderung 1974/75*

Umfang	% - Anteil der Betriebe							Gesamt
	Energie, Wasser, Bergbau	Verarb. Gewerbe	Bau- gewerbe	Handel	Verkehr, Nachrichten	Kredit, Versicherung	Dienstleistung + freie Berufe	
ausgeweitet	10,0	12,3	11,0	25,3	21,0	29,4	15,2	16,1
eingeschränkt	—	12,3	22,0	10,1	—	—	1,7	11,5
unverändert	90,0	75,4	67,0	63,0	79,0	70,6	83,1	71,7
keine Angabe	—	—	—	1,4	—	—	—	0,7
Gesamt	100	100	100	100	100	100	100	100
Absolute Zahlen	(10)	(367)	(91)	(138)	(19)	(34)	(59)	(734)

* Betriebe mit Weiterbildungsförderung
Quelle: ISF-Betriebserhebung 1975

Allerdings scheint die Veränderung im Umfang der Weiterbildungsförderung von der Entwicklung im Umsatz und in der Produktionskapazität abhängig zu sein. Eine Vergrößerung des Weiterbildungsangebots zeigt sich verstärkt in Betrieben, die im Geschäftsjahr 1974 ihre Produktionskapazität ausweiteten, eine Einschränkung vor allem dort, wo die Produktion verringert wurde (vgl. Tabelle 2). Ähnlich wurde das Weiterbildungsvolumen erhöht bzw. vermindert, wenn der Umsatz 1974 im Vergleich zum Vorjahr stieg bzw. sank (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 2:
Entwicklung der Produktionskapazität 1974¹⁾ und Veränderungen im Umfang der Weiterbildungsförderung

	Betriebe mit Weiterbildungsförderung:				Gesamt % (abs.)
	ausgeweitet %	eingeschränkt %	nicht verändert %	Gesamt %	
Produktionskapazität wurde im Geschäftsjahr 1974 ausgeweitet	13	8	79	100	(89)
eingeschränkt	18	34	48	100	(79)
nicht verändert	11	9	80	100	(273)
keine Angabe	—	10	90	100	(10)

¹⁾ nur Betriebe, die sich dem produzierenden Gewerbe (einschließlich Bau-
gewerbe) zurechnen.

Quelle: ISF-Betriebserhebung 1975

Tabelle 3:
Umsatzentwicklung 1973/74 und Veränderungen im Umfang betrieblicher Weiterbildungsförderung

	Betriebe mit Weiterbildungsförderung:				Gesamt % (abs.)
	ausgeweitet %	eingeschränkt %	nicht verändert %	Gesamt %	
Gesamtumsatz 1974 im Vergleich zu 1973 gestiegen	16	8	76	100	(488)
gesunken	16	20	64	100	(164)
unverändert	16	16	68	100	(44)
keine Angabe	14	3	83	100	(29)

Quelle: ISF-Betriebserhebung 1975

Tabelle 4:
Eintritte in Maßnahmen zur beruflichen Förderung nach dem AFG im Bundesgebiet, nach dem Maßnahmeträger, 1970—1975

Jahr	Alle Maßnahmeträger				darunter vor Eintritt arbeitslos gemeldet (in %) (Männer + Frauen)	Maßnahmeträger Betrieb			
	Männer		Frauen			Männer		Frauen	
	Eintritte insgesamt	Umschulung	Eintritte insgesamt	Umschulung		Eintritte insgesamt	Umschulung	Eintritte insgesamt	Umschulung
1970	129.546	k. A.	40.620	k. A.		24.303	k. A.	12.934	k. A.
1971	225.877	20.735	62.513	13.346	6,9	26.978	8.034	13.770	907
1972	206.447	19.811	53.838	12.090	4,4	18.695	7.884	8.253	1.354
1973	176.925	18.621	50.017	12.809	5,8	13.553	6.509	5.879	1.319
1974	172.032	21.378	60.565	15.182	16,2	14.799	6.243	5.779	1.622
1975	201.007	21.958	69.846	14.617	31,1	24.186	7.165	7.809	1.875

Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA).

Als weiterer Indikator ließe sich der Umfang von Maßnahmen zur beruflichen Förderung erwachsener Arbeitnehmer nach dem Arbeitsförderungsgesetz heranziehen. Denn es wäre denkbar, daß die Betriebe ihre Inanspruchnahme öffentlicher Weiterbildungsmittel dem Konjunkturverlauf entsprechend gestalten bzw. auf ihre Beschäftigten einwirken, daß deren Eintritt in AFG-geförderte Bildungsmaßnahmen antizyklisch verläuft.

Gemessen an der Zahl der Eintritte in Maßnahmen der beruflichen Bildung für die Jahre 1970 bis 1975 ist ein leichter antizyklischer Konjunkturreffekt spürbar, wenn man den Zuwachs der Eintritte insgesamt sowie der Eintritte in Umschulungsmaßnahmen bei den Männern im Jahr 1975 gegenüber 1973 und bei den Frauen 1974 und 1975 gegenüber 1973 betrachtet (Tabelle 4). Berücksichtigt man jedoch, daß sich im Jahr 1974 gegenüber den Vorjahren die Arbeitslosenzahl etwa verdoppelte und die Kurzarbeiterzahl um ein Vielfaches zunahm, so erscheinen die Veränderungen der Gefördertenzenzahlen doch recht unbedeutend.

Beachtlich ist dagegen in den Rezessionsjahren 1974 und 1975 die Umschichtung der Geförderten zugunsten der Erwerbslosen. Hierin kann man ein Indiz für eine gewisse Konjunktrelastizität der Förderungsmaßnahmen sehen, wenn auch der Anteil der Geförderten, die vor Beginn der Maßnahme arbeitslos waren, an der Gesamtzahl der Arbeitslosen selbst im Jahr 1975 noch gering ist, nämlich knapp 10%.

3.2. Verbesserung der Flexibilität

Quantitative Erweiterung des Weiterbildungsangebots allein böte allerdings noch keine Gewähr, daß Weiterbildung antizyklisch wirksam werden kann. Ebenso wichtig ist es, die inhaltliche Gestaltung der betrieblichen Weiterbildungspraxis danach auszurichten, daß die genannten Zielsetzungen erfüllt werden.

Das Erfordernis einer erhöhten Mobilitätsfähigkeit der Arbeitskräfte beinhaltet, daß diese über einen möglichst hohen Anteil an allgemeinen bzw. fachlichen Qualifikationen verfügen, die zwischenbetrieblich, aber auch innerbetrieblich auf andere Tätigkeiten transferierbar sind. Breite Vermarktbarkeit ist dann eingeschränkt, wenn die Bildungsmaßnahmen zu begrenzten Qualifikationen bzw. Qualifikationsaufsätzen führen, die nur innerhalb eines Betriebes, einer Abteilung oder gar nur an einem Arbeitsplatz einsetzbar bzw. verwertbar sind; hinzu

kommt, daß sehr spezifische Qualifikation in der Regel schneller obsolet wird.

Flexibilitätsfördernde Weiterbildung müßte also besonderes Gewicht auf die Vermittlung vielseitig verwendbarer Lerninhalte legen, die über spezielle Tätigkeiten hinaus Grundlagenqualifikationen, Kenntnisse und Fertigkeiten in breiteren Berufsfeldern bieten, und zwar um so mehr, je weniger die zukünftigen Qualifikationsanforderungen vorhersehbar sind.

Die Zielsetzung einer erhöhten Flexibilität schließt auch ein, daß die Arbeitskräfte ihre Weiterbildung mit einem Zertifikat abschließen können, einem allgemein gültigen „Qualifikationsausweis“, der zwischenbetrieblich anerkannt und transferierbar ist.

Entspricht die betriebliche Praxis der Weiterbildungsgestaltung diesen langfristigen konjunkturpolitischen Erfordernissen? Bisherige Untersuchungen geben Anlaß zu der Schlußfolgerung, daß die Betriebe eher im Gegenteil die Mobilitätsfähigkeit (zum Teil auch die Substituierbarkeit) der Arbeitskräfte einschränken. So zeigte sich, daß in den untersuchten Betrieben ein bedeutsamer Teil der angebotenen Kurse produkt-, arbeitsplatz- oder betriebspezifische Qualifikationen vermittelt, die nur in engen Bereichen verwertbar sind¹⁰). Darunter fallen beispielsweise die formalisierte Einweisung am Arbeitsplatz oder die auf bestimmte Produkte orientierte Verkaufsschulung. Dazu gehören auch solche Veranstaltungen, die überwiegend betriebspezifische Kenntnisse und Fertigkeiten vermitteln, etwa über spezielle organisatorische oder technische Zusammenhänge des Unternehmens.

Nehmen die Betriebe bei Konjunkturrückgang nun Veränderungen in den Schwerpunkten der angebotenen Inhalte vor? Konzentriert man sich nun stärker auf Maßnahmen allgemeiner oder fachlicher Bildung für die Arbeitskräfte? Nach den ersten Ergebnissen unserer Betriebsbefragung 1975 trifft dies nicht zu. 88 % der Betriebe mit derzeitiger Weiterbildungsförderung haben die Schwerpunkte ihrer bisherigen Maßnahmen unverändert beibehalten, nur 12 % gaben eine Schwerpunktverlagerung an¹¹). Im letzteren Falle verstärkte man ebenso häufig innerbetrieblich organisierte Bildungsmaßnahmen wie man Allgemeinbildung und fachliche Qualifizierung intensivierete. Ein deutlicher Trend in Richtung genereller zwischenbetrieblich transferierbarer Bildungsinhalte wird in der gegenwärtigen Rezession nicht spürbar.

Wichtig ist auch, ob die Teilnehmer nach Absolvierung der Maßnahmen einen generellen Qualifikationsnachweis erhalten. Auch hier ergaben die bisherigen Institutsuntersuchungen und andere Studien zur betrieblichen Weiterbildungspraxis, daß dies vielfach nicht der Fall ist.

¹⁰) Vgl. Sass, L. W. Sengenberger, F. Weltz, Weiterbildung und betriebliche Arbeitskräftepolitik, Europäische Verlagsanstalt, Frankfurt/M., 1974, S. 89.

¹¹) Die entsprechende Frage lautete: „Hat sich das Angebot bzw. die finanzielle Förderung der Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen in den letzten 12 Monaten schwerpunktmäßig verlagert?“ (Wenn ja:) Worin bestand die Schwerpunktverlagerung?: a) mehr innerbetrieblich organisierte Bildungsmaßnahmen; b) mehr außerbetrieblich organisierte Bildungsmaßnahmen; c) mehr Allgemeinbildung; d) mehr Fachbildung; e) Sonstiges (Mehrfachnennungen möglich).

¹²) Vgl. Sass, Sengenberger, Weltz, a. a. O., S. 93; vgl. auch Lenhardt, G., Berufliche Weiterbildung und Arbeitsteilung in der Industrieproduktion, Suhrkamp Verlag, Frankfurt/M. 1974, S. 174.

¹³) Vgl. Sass, Sengenberger, Weltz, a. a. O.; Lenhardt, a. a. O.

¹⁴) Vgl. Bundesanstalt für Arbeit, Förderung der beruflichen Bildung, Ergebnisse der Teilnehmestatistik 1972 und 1973, Nürnberg, Dezember 1974.

¹⁵) Maase, M., W. Sengenberger, F. Weltz, Weiterbildung — Aktionsfeld für den Betriebsrat Eine Studie über Arbeitnehmerinteressen und betriebliche Personalpolitik, Europäische Verlagsanstalt, Frankfurt 1975, S. 24.

Häufig wird die Teilnahme nur in der Personalkartei vermerkt oder nur eine betriebsinterne Bescheinigung ausgestellt, aber kein Zeugnis oder zeugnisähnliches Zertifikat, das auch von anderen Arbeitgebern anerkannt werden könnte¹²).

Auf direktem Wege werden Weiterbildungsteilnehmer in einer Reihe von Fällen auch in Form vertraglicher Verpflichtung an den Betrieb gebunden, nach der der Teilnehmer im Falle eines vorzeitigen Betriebswechsels die Qualifizierungskosten dem Betrieb zurückerstatten muß.

3.3 Besondere Förderung konjunkturanfälliger Arbeitskräftegruppen

Bestimmte Arbeitskräftegruppen sind in Rezessionsphasen dem Beschäftigungsrisiko besonders stark ausgesetzt. Dazu gehören diejenigen, die durch Qualifikationsdefizite ohnehin benachteiligt sind, wie Un- und Angelernte, Frauen, ausländische Arbeitskräfte; ebenso ältere Arbeitnehmer, soweit sie nicht durch Tarifvertrag vor Entlassungen geschützt sind, und auch Jugendliche, die häufig infolge der weit verbreiteten Anwendung des Senioritätsprinzips Opfer des Personalabbaus werden; während andere — etwa qualifizierte Fachkräfte — vom Konjunkturzyklus relativ stärker abgeschirmt sind.

Für die konjunkturbedrohten Beschäftigungsgruppen erweist sich daher Weiterbildung als besonders dringlich; sowohl zur kurzfristigen Milderung akuter Beschäftigungsrisiken als auch zur langfristigen Verbesserung ihrer inferioreren Beschäftigungslage. Das heißt, daß für sie bevorzugt und in breitem Umfang Maßnahmen der Fort- und Weiterbildung angeboten werden müßten, wobei häufig eine generelle Ausbildung für weitere, speziellere Qualifizierung notwendig ist.

Entspricht die betriebliche Förderungspraxis dieser Zielsetzung? Die Untersuchungsbefunde dazu lassen eher auf das Gegenteil schließen: Schon in Zeiten der „Normal“- und Hochkonjunktur nehmen die Betriebe eine selektive Förderung vor, die deutlich die bereits qualifizierten Arbeitskräftegruppen privilegiert¹³).

Das vergleichsweise starke Übergewicht von bereits qualifizierten galt im übrigen auch für die Förderung der Fortbildung und Umschulung nach dem Arbeitsförderungs-gesetz¹⁴). Seit 1974 dürfte sich jedoch, wie an der starken Zunahme der Erwerbslosen unter den Geförderten erkennbar, die Förderung zugunsten der Problemgruppen des Arbeitsmarktes verändert haben.

Bei der betrieblichen Weiterbildung dagegen läßt sich in der jüngsten Rezession kein wesentlicher Umschwung in der Orientierung erkennen; das zeigen die Ergebnisse der Befragung 1975 wie vorangegangener Untersuchungen aus dem Jahr 1974¹⁵).

Bei denjenigen Betrieben, die zum Erhebungszeitpunkt Herbst 1975 Weiterbildungsmaßnahmen anboten oder förderten, wurde die in Tabelle 5 ausgewiesene Verteilung der Teilnehmergruppen festgestellt.

Der Schwerpunkt betrieblicher Weiterbildungsförderung liegt also bei der Schulung von qualifizierten Beschäftigungsgruppen: Führungskräfte, Teile der Angestellten, Facharbeiter. Die besonders benachteiligten konjunkturanfälligen Arbeitskräftegruppen wie Un- und Angelernte bleiben deutlich Randgruppen des betrieblichen Qualifizierungsinteresses.

Faßt man die Befunde zum betrieblichen Weiterbildungsverhalten zusammen, so zeigt sich, daß die Praxis der

Tabelle 5:
Zielgruppen betrieblicher Weiterbildungsförderung 1975

Teilnehmergruppen	Häufigkeit der Nennungen* in Prozent
AT-Angestellte	55
Technische Angestellte	66
Kaufmännische Angestellte	75
Facharbeiter	49
Angelernte	18
Ungelernte	11

n = 734

Quelle: ISF-Betriebserhebung 1975

* Mehrfachnennungen

Betriebe den hier gestellten Anforderungen an eine konjunkturpolitisch wirksame Weiterbildungspolitik wenig entspricht, ihnen teilweise sogar direkt zuwiderläuft: Von einer gezielten antizyklischen Verstärkung der Weiterbildungsaktivitäten bei Beschäftigungseinbrüchen kann nicht die Rede sein; statt spezieller Förderung der besonders konjunkturbedrohten Arbeitskräftegruppen wird eher eine Politik der Privilegierung qualifizierter Gruppen betrieben, und die inhaltliche Gestaltung der Maßnahmen bewirkt statt erhöhter Flexibilität der Arbeitskräfte eher im Gegenteil Bindung und verstärkte Abhängigkeit vom Betrieb.

4. Weiterbildungspraxis und Interessenlage der Betriebe

Diese Befunde wollen wir nun auf betriebliche Interessenlagen zurückzuführen versuchen und in einem weiteren Schritt prüfen, ob und inwieweit die derzeit wichtigsten gesetzlichen Regelungen zur betrieblichen Bildung die Betriebe zu einem konjunkturpolitisch wirksamen Verhalten bewegen können.

4.1. Das Interesse am Umfang der Weiterbildung

Die empirischen Ergebnisse zum Weiterbildungsverhalten im Konjunkturverlauf lassen nicht erkennen, daß die Betriebe in Abschwungphasen ihre Weiterbildungsbemühungen forcieren. Wie läßt sich dieses Verhalten erklären? Betrachten wir zunächst den Kostenaspekt. Zwar könnten unter relativ günstigen Kostenbedingungen in der Rezessionsphase freiwerdende betriebliche Produktions- und Personalkapazitäten nun für verstärkte Weiterbildungsförderung verwendet werden. Dem steht jedoch entgegen, daß in Perioden konjunkturbedingter Unterbeschäftigung mehr Arbeitskraft intern und extern zur Verfügung steht und der Preis für diese Arbeitskraft relativ günstig ist. Für eine Erweiterung des benötigten Arbeitskraftpotentials durch Fort- und Weiterbildung besteht also bei rückläufiger Konjunktur wenig Anreiz.

So wuchs denn auch in der Bundesrepublik das Weiterbildungsinteresse der Betriebe in engem Zusammenhang mit der Verknappung von Arbeitskraft in den 60er Jahren¹⁶⁾. Denn mit wachsender Anspannung der überbetrieblichen Arbeitsmärkte stiegen nicht allein der Preis für die von außen gekaufte Arbeitskraft und — bei unelastischer betrieblicher Lohnstruktur — auch häufig der Preis der bereits vorhandenen Belegschaft, sondern auch die Kosten der Personalrekrutierung. Damit erhöht sich der Anreiz des Betriebs zu intensiverer Nutzung und

qualitativer Verbesserung des internen Beschäftigungsangebots durch Weiterbildung und Umschulung, um größere Produktivität und Flexibilität im Einsatz des vorhandenen Belegschaftsbestandes zu erzielen.

Allerdings bringt verstärkte Schulung in der Regel auch einen Entzug von Arbeitskapazität aus der Produktion mit sich, seien es Weiterzubildende, Umschüler oder Ausbilder. Der tatsächliche ökonomische Anreiz für Weiterbildung bei zunehmender Arbeitskräfteknappheit dürfte daher erheblich von den Größenordnungen dieses Teuerungs- und Entzugseffekts bestimmt sein. Analog stellt sich bei Entspannung des Arbeitsmarkts die Frage, ob im Nutzenkalkül des Betriebs die freiwerdende Kapazität oder die Verfügbarkeit von Arbeitskraft für die Entscheidung über die Weiterbildungsaktivität ausschlaggebend sind.

Das betriebliche Interesse an Weiterbildungsförderung dürfte auch von der Erwartung des Konjunkturverlaufs abhängig sein. Erwartet man ein relativ kurzfristiges Konjunkturtief mit absehbarer Weiterentwicklung des qualitativen Personalbedarfs im Falle des Aufschwungs, so dürften sich die möglichen Erträge aus der Nutzung brachliegender Kapazität für Weiterbildung eher realisieren lassen als bei Erwartung einer längeren, tiefgreifenden und häufig von Strukturwandel begleiteten wirtschaftlichen Rezession. Die mit anhaltendem Konjunkturtief wachsende Ungewißheit dürfte es auch sein, die die Betriebe von einer Ausbildung „auf Vorrat“ oder „auf Lager“, d. h. von einer allgemeinen Anhebung des betrieblichen Qualifikationsbestands durch relativ unspezifische Lerninhalte, abhält.

Nicht zuletzt hängt das betriebliche Weiterbildungsengagement von der Höhe des Kostendrucks in der Absatzkrise ab. Forcierte Bildungsaufwendungen sind allenfalls von Unternehmen zu erwarten, deren langfristige Ertrags- und Kapitalstruktur gefestigt ist.

Die aus dem ökonomischen Rentabilitätskalkül ableitbare Ambivalenz der Betriebe gegenüber Weiterbildungsaktivitäten bei konjunkturellen Auf- und Abschwüngen dürfte sich auch durch den Erwartungsdruck der Arbeitskräfte nicht wesentlich verändern. Soweit Belegschaften überhaupt auf das Interesse der Betriebe einwirken, ist dies eher in Zeiten der Vollbeschäftigung zu erwarten. Zum einen verstärken sich im wirtschaftlichen Boom die Erwartungen der Arbeitnehmer an beruflichen Aufstieg im Betrieb, wozu in der Regel Weiterbildung eine Grundlage oder Voraussetzung ist. Entsprechend dürfte der Aufstiegsdruck nachlassen, wenn sich die betriebliche Ertragslage verschlechtert. Zum anderen — und dies scheint uns das wesentliche Moment — ist die Durchsetzungsfähigkeit von Arbeitnehmerinteressen und -forderungen ebenfalls konjunkturabhängig. Dies bedeutet, daß es bei sinkendem Beschäftigungsgrad für die Arbeitnehmer und ihre Interessenvertretung schwieriger wird, Weiterbildungsinteressen gegenüber den Arbeitgebern durchzusetzen. Darüber hinaus ist nicht zu verkennen, daß die erhöhte Arbeitsplatzunsicherheit bei den Beschäftigten wenig Neigung zu Bildungsmaßnahmen hervorruft, soweit nicht sichergestellt ist, daß man nach Absolvierung der Bildungsmaßnahme auf den alten bzw. einen besseren Arbeitsplatz zurückkehren kann. Die Tatsache, daß seit Beginn der Rezession im Jahre 1974 von den Arbeitnehmern nicht deutlich verstärkt AFG-Mittel in Anspruch genommen wurden, wird zumindest teilweise aus Furcht vor Verlust des Arbeitsplatzes erklärlich.

¹⁶⁾ Vgl. Saas, Sengenberger, Weltz, a. a. O., S. 126

4.2. Das Interesse an selektiver Förderung

Die selektive Förderungspraxis — Bevorzugung ohnehin qualifizierter „stabiler“ Beschäftigungsgruppen und Vernachlässigung minderqualifizierter Teile — entspricht durchaus betrieblichen Interessen.

Die Betriebe sind primär am rentablen Einsatz von Weiterbildung interessiert, d. h. am möglichst günstigen Verhältnis von Kostenaufwand und Erträgen. Eine Investition in die Qualifikation von Arbeitskräften lohnt sich für sie nur dann, wenn bei Knappheit auf den externen Arbeitsmärkten eine Rekrutierung der benötigten Arbeitskräfte von außen entsprechend teurer würde und wenn mit einer genügend langen Nutzungsperiode der weitergebildeten Arbeitskraft gerechnet werden kann.

Daher sind die Betriebe in der Regel geneigt, eher „stabile“ Beschäftigtengruppen zu fördern, die langfristig integrierbar sind, als solche, bei denen man nur kurze Beschäftigungsdauer annimmt. Zu diesen Gruppen mit kurzer Beschäftigungsdauer gehören aber gerade solche Arbeitskräfte wie Frauen, Ausländer, wie auch die Un- und Angelerntengruppen.

Bei Konjunkturrückgang sind diejenigen Arbeitskräftegruppen, bei denen Personalinvestitionen in Form von Weiterbildung nicht lohnend erscheinen, auch dem Risiko einer Entlassung als erste ausgesetzt. Da den Betrieben ein Überangebot auf dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht, neigt man weit eher zu kurzfristigen Abbaumaßnahmen bei diesen Arbeitskräften als bei den teuren, schwer wiederbeschaffbaren Stammbeschafteten. Sie dienen dann als Elastizitätspuffer für den betrieblichen Arbeitskräfteeinsatz. Entsprechend dem Interesse, möglichst lange Ertragszeiten für die Investitionen in Qualifikation zu sichern, wird also eine Diskriminierung zwischen den Arbeitskräften nach der Beschäftigungsdauer in primäre („stabile“) und sekundäre („instabile“) Gruppen vorgenommen.

Für das effektive Interesse der Betriebe an Weiterbildungsinvestitionen spielt weiter die jeweilige Stabilität der Arbeitskräftenachfrage eine Rolle, die mit der Stabilität der Absatzmärkte zusammenhängt. Das kann bedeuten, daß gerade in besonders konjunkturanfälligen Branchen bzw. Betrieben — gerade dort, wo Fortbildungs- bzw. Umschulungsmaßnahmen konjunkturpolitisch besonders dringlich erscheinen dürften — vom betrieblichen Interesse her weniger Anreiz für Weiterbildungsaktivitäten besteht.

4.3. Das Interesse an betrieblicher Bindung der Arbeitskräfte

Für die Betriebe ist die Attraktivität des Weiterbildungsinstruments also wesentlich davon abhängig, ob ein Ertrag aus solchen Investitionen sichergestellt werden kann. Das Interesse richtet sich daher auf Inhalte und Gestaltungsformen, durch die das Risiko einer Abwanderung der weitergebildeten Arbeitskräfte weitgehend ausgeschaltet werden kann.

Dies wird etwa dadurch erreicht, daß man Weiterbildung betriebsbezogen organisiert. Ein weiteres Mittel, die Abwanderungsgefahr zu reduzieren und die weiterqualifizierten Arbeitskräfte an den Betrieb zu binden, besteht im Vorenthalten eines allgemeinen Zertifikats.

Einer konjunkturgerechten Weiterbildungspraxis stehen also betriebliche Rentabilitätsabwägungen und Ungewißheiten entgegen.

5. Beeinflussen öffentliche Interventionen die betriebliche Interessenlage?

Nun bleibt zu fragen, ob und wie die Betriebe durch öffentliche Regelung oder Steuerung dazu bewegt werden, ihre Weiterbildungsaktivitäten den konjunkturpolitischen Erfordernissen gemäß zu gestalten. Die Frage zielt zunächst also auf die vorhandenen staatlichen Normen bzw. finanziellen Anreize im Weiterbildungsbereich und deren konjunkturpolitische Wirksamkeit. Im weiteren Sinne beinhaltet sie auch die Möglichkeit von Verbesserungen bzw. Alternativen zur jetzigen Regelung.

Von den vorhandenen staatlichen Eingriffen, die relativ unmittelbar auf die Weiterbildung der Betriebe einwirken, sollen im weiteren das Arbeitsförderungsgesetz und das Betriebsverfassungsgesetz behandelt werden. Hier zeigen sich allerdings erhebliche Defizite in bezug auf eine wirksame Korrektur der betrieblichen Weiterbildungspraxis nach konjunkturpolitischen Erfordernissen.

5.1. Die Schwächen des Arbeitsförderungsgesetzes

Gemäß einer Anordnung des Verwaltungsrats der Bundesanstalt für Arbeit besteht im Hinblick auf Bildungsmaßnahmen „ein besonderes arbeitsmarktpolitisches Interesse ... an ... beruflichen Bildungsmaßnahmen, die ein Betrieb bei einer besonders ungünstigen Beschäftigungslage für seine Arbeitnehmer, die andernfalls von Arbeitslosigkeit bedroht wären oder einen Anspruch auf Kurzarbeitergeld hätten, durchführt oder durchführen läßt und die nicht länger als sechs Monate dauern. Eine Förderung ist nur dann zulässig, wenn der Betrieb seine Einrichtungen hierfür unentgeltlich zur Verfügung stellt“¹⁷⁾.

Dennoch weisen die statistischen Ergebnisse der Förderungspraxis nicht darauf hin, daß die Betriebe in der Rezessionsphase spürbar verstärkt Weiterbildung betrieben hätten. Dafür mag zum einen der Mangel an finanziellem Anreiz in der zitierten Anordnung beitragen. Es findet nicht unmittelbar Subventionierung der betrieblichen Bildungseinrichtungen statt.

Zum anderen werden im AFG mit der finanziellen Förderung der Weiterbildung kaum Auflagen oder Normen verbunden, die die Betriebe zu antizyklischem Einsatz dieser Mittel oder zur besonderen Förderung konjunkturanfälliger Belegschaftsgruppen im Betrieb veranlassen könnten. Es hindert sie also andererseits ebensowenig daran, aus der Weiterbildungsförderung das betriebswirtschaftlich Beste für sich zu machen, und das heißt nach der oben skizzierten Interessenlage, keine deutlich konjunkturwirksame Weiterbildungspolitik zu betreiben.

Auch durch Bestimmungen, daß die Inhalte überwiegend in beruflicher Bildung, nicht dagegen in Allgemeinbildung bestehen sollen, trägt das AFG nicht eben dazu bei, die Problemgruppen unter den Beschäftigten anzusprechen.

Überdies enthält das AFG bislang keinerlei Regelungen des Arbeitsverhältnisses nach Absolvierung einer Bildungsmaßnahme. Es besteht also bislang keinerlei Garantie für den Arbeitnehmer, auf einen besseren oder überhaupt auf einen Arbeitsplatz wieder eingestellt zu werden.

Nicht zuletzt ist zu befürchten, daß mit der Durchsetzung staatlicher Sparmaßnahmen im Bereich der öffentlichen Förderung von Umschulung und Fortbildung die konjunkturpolitische Wirksamkeit noch zusätzlich vermindert und eine Korrektur der betrieblichen Weiterbildungspraxis weniger als bisher erzielt werden könnte. Ob die

¹⁷⁾ ANBA Nr. 5/1975, S. 418 ff.

Neugestaltung der Förderungsrichtlinien vom 1. Januar 1976 — die insgesamt allerdings deutliche Einschränkungen der bisherigen Förderungspraxis vorsieht — das angestrebte Ziel einer Umschichtung der Bildungsmaßnahmen auf Problemgruppen, vor allem ungelernete Erwerbslose, erreicht, bleibt abzuwarten¹⁸⁾.

5.2. Geringe Einflußmöglichkeiten des Betriebsrats

Mit der Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes im Jahr 1972 wurden für die Betriebsräte erstmals rechtliche Einflußmöglichkeiten auf dem Gebiet betrieblicher Fort- und Weiterbildung und Personalplanung generell geschaffen. Damit schien nun die Chance eröffnet, Arbeitnehmerinteressen und -Zielsetzungen in der Personalplanungspolitik der Betriebe stärker zur Durchsetzung zu verhelfen.

Eine kürzlich veröffentlichte Untersuchung des ISF kommt zu der Feststellung, daß dies bisher nicht gelungen ist¹⁹⁾. Die geringe Einflußnahme der betrieblichen Arbeitnehmervertretungen ist entscheidend zurückzuführen auf die restriktiven betriebsverfassungsrechtlichen, organisatorischen und politischen Handlungsbedingungen, unter denen die Betriebsräte gegenwärtig ihre Vertretungsaufgaben wahrnehmen müssen und ohne deren Änderung keine Verbesserung von Vertretungspositionen zu erwarten ist. Das betrifft beispielsweise solche Probleme wie das weitgehende Fehlen von Orientierungshilfen bei dieser neuen Aufgabe, unzureichende Ausstattung mit personellen und sachlichen Kapazitäten und entsprechenden Fachkenntnissen, nicht zuletzt auch schwache rechtliche Eingriffsmöglichkeiten für den Betriebsrat nach dem Betriebsverfassungsgesetz²⁰⁾.

Die Defizite in den öffentlichen Regelungen zur Weiterbildung führen also dazu, daß den Betrieben in diesem Bereich bislang weitgehende Handlungsfreiheit verbleibt: Sie sind weder eingeengt, d. h. verbindlich festgelegt, was die Entscheidung über Durchführung oder Nichtdurchführung und die zeitliche Disposition von Weiterbildungsaktivitäten betrifft, noch können sie auf bestimmte Prinzipien der Gestaltung verpflichtet werden. Solange aber auf den betrieblichen Aktionsraum selbst kein Einfluß

¹⁸⁾ Vgl. Arendt, W., Bildungsförderung und Arbeitsmarktpolitik, in: Verlagsbeilage der Süddeutschen Zeitung, Nr. 22 vom 28. 1. 1976.

¹⁹⁾ Vgl. Maase, Sengenberger, Weltz, a. a. O., Kapitel III.

²⁰⁾ Vgl. Maase, Sengenberger, Weltz, a. a. O., Kapitel IV.

ausgeübt werden kann, ist die Wirksamkeit solch kompensatorisch angelegter Maßnahmen wie die des Arbeitsförderungsgesetzes fraglich.

5.3. Größere Attraktivität alternativer öffentlicher Leistungen

Wirksamkeit und Erfolg der Fort- und Weiterbildung als beschäftigungspolitische Maßnahme sind natürlich auch davon abhängig, welche Regelungen und Unterstützungen von öffentlicher Seite für andere Maßnahmen bereitgestellt werden, um die Folgen von Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit zu bewältigen. Betrachtet man allein die Ausgaben der Bundesanstalt für Kurzarbeit und Arbeitslosengeld, so betragen diese ein Vielfaches gegenüber den Aufwendungen für Weiterbildung und Umschulung.

Für den Betrieb bedeuten diese Leistungen, daß der Rückgriff auf Kurzarbeit oder Entlassung finanziell attraktiver sein kann bzw. erst ermöglicht wird, da erwartet werden darf, daß ohne die entsprechenden öffentlichen Leistungen der Betrieb einem stärkeren öffentlichen Druck ausgesetzt wäre, die relativ „harten“ Maßnahmen der Kurzarbeit und Entlassung zu vermeiden. Hier zeigt sich ein besonderes Dilemma: Einerseits wurden die staatlichen Hilfen erforderlich, weil diese Leistungen von Seiten der Betriebe nicht übernommen wurden, ein Mindestmaß an sozialer Absicherung für die Arbeitnehmer aber garantiert werden muß. Andererseits boten die öffentlichen Leistungen damit eine direkte Entlastungsfunktion für die Betriebe, die ihrerseits einen Teil ihrer sozialpolitischen Verpflichtungen auf einen Dritten, den Staat, abwälzen können.

Um den Betrieb zu einer Abkehr einer alternierenden Politik des Personalaufbaus und Personalabbaus zu bewegen, müßte die öffentliche Arbeitsmarktpolitik darauf hinwirken, Personalschwankungen nicht zu „verbilligen“, sondern im Gegenteil zu „verteuern“.

Ein Ausweg aus dem skizzierten Dilemma könnte darin bestehen, öffentliche Förderung stärker als bisher auf Maßnahmen wie Fort- und Weiterbildung zu orientieren; etwa dadurch, daß die Bewilligung von Kurzarbeitergeldern an die Betriebe nur gewährt wird, wenn diese nachweislich alle Möglichkeiten der Überbrückung durch Fortbildung und Umschulung ausgeschöpft haben.