

## Sozialpolitische Probleme des zwischenbetrieblichen Arbeitsplatzwechsels

Böhle, Fritz; Weltz, Friedrich

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V. - ISF München

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Böhle, F., & Weltz, F. (1975). Sozialpolitische Probleme des zwischenbetrieblichen Arbeitsplatzwechsels. *Vierteljahresschrift für Sozialrecht*, 3(1-2). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-101160>

### Nutzungsbedingungen:

*Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.*

*Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.*

### Terms of use:

*This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.*

*By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.*



# Vierteljahres schrift für Sozialrecht

Band III Heft 1/2, 1975

Sonderdruck

© 1975 by J. Schweitzer Verlag, Berlin

Otto Fichtner  
Wolfgang Gitter  
Hermann Heussner  
Elisabeth Liefmann-Keil  
Theo Mayer-Maly  
Detlef Merten  
Hans F. Zacher

**Fritz Böhle und Friedrich Weltz**

**Sozialpolitische Probleme des zwischenbetrieblichen  
Arbeitsplatzwechsels**



## Sozialpolitische Probleme des zwischenbetrieblichen Arbeitsplatzwechsels\*

### Übersicht

- |   |   |
|---|---|
| I. Einführung   | Mobilität im Rahmen des<br>Arbeitsförderungsgesetzes                                      |
| II. Probleme der Immobilität<br>(pathologische Immobilität) | III. Probleme der Mobilität<br>(pathologische Mobilität)                                  |
| 1. Immobilität und ihre Ursachen                            | 1. Auswirkungen für die Arbeitskräfte   |
| 2. Berufliche Verschlechterung durch<br>Immobilität         | 2. Probleme der Sozialpolitik   |
| 3. Auswirkungen für die Arbeitskräfte                       | a) Kündigungsschutz   |
| 4. Probleme der Sozialpolitik                               | b) Förderung von Fortbildung und<br>Umschulung im Rahmen des<br>Arbeitsförderungsgesetzes |
| a) Auswirkungen betrieblicher<br>Sozialleistungen           | Zusammenfassung   |
| b) Schwächen der Förderung der                              | Summary   |

### I. Einführung

Sozialpolitische Probleme des technologischen Wandels und wirtschaftlicher Strukturveränderungen wurden in der Vergangenheit vorwiegend in der qualifikatorischen Anpassung der Arbeitskräfte (Weiterbildung, Umschulung) sowie der Bewältigung eines erzwungenen Betriebswechsels (Wiedereingliederung freigesetzter Arbeitskräfte, Vermeidung von Arbeitslosigkeit und Friktionen auf dem Arbeitsmarkt) gesehen. Weit weniger Beachtung hingegen fand bislang jener Fall betrieblicher Veränderungen, in dem zwar der Verbleib im Betrieb nicht gefährdet wird und auch keine zusätzlichen und neuen Qualifikationen von

---

Deskriptoren: Mobilität der Arbeitskräfte, Immobilität der Arbeitskräfte; Fluktuation; Kündigungsschutz; Fortbildung; Umschulung; Arbeitsförderungsgesetz; pathologische Mobilität; pathologische Immobilität.

\*) Der folgende Aufsatz ist eine überarbeitete Fassung zweier Referate, die von den Verfassern im Rahmen der 6. Richterwoche des Bundessozialgerichts am 10. Oktober 1974 in Kassel gehalten wurden.

Die dort gehaltenen Referate behandelten jeweils getrennt das Arbeitsmarktverhalten der Arbeitnehmer und damit verbundene sozialpolitische Probleme. In dem folgenden Aufsatz werden diese beiden Aspekte im Zusammenhang dargestellt.

Den Ausführungen liegen empirische Untersuchungen zugrunde, die die Verfasser im Rahmen ihrer Arbeiten im Institut für sozialwissenschaftliche Forschung e. V. München durchgeführt haben. Neben den im Text zitierten Untersuchungen bildeten insbesondere auch Arbeiten im Rahmen des Sonderforschungsbereichs 101 der Universität München „Theoretische Grundlagen sozialwissenschaftlicher Berufs- und Arbeitskräfteforschung“, Teilprojekt C<sub>2</sub> eine wichtige Grundlage.

den Arbeitskräften erworben werden müssen, sondern eine Verschlechterung (steigende Leistungsanforderungen, höhere Belastungen etc.) der Arbeitssituation für die Arbeitskräfte eintritt. Der Verbleib im Betrieb führt hier zwar zur weiteren Aufrechterhaltung der Stabilität des Arbeitsverhältnisses, allerdings um den Preis zentraler individueller Verschlechterungen.

Dieser Fall des weiteren Verbleibs im Betrieb trotz zentraler Verschlechterungen sei im folgenden als ein spezielles soziales Risiko der Arbeitskräfte behandelt; als ein soziales Risiko, das allerdings bislang kaum sozial- und arbeitsmarktpolitisch als solches anerkannt und definiert ist (etwa im Gegensatz zum Risiko der Entlassung u. ä.). Es zeigen sich an diesem Fall spezielle Probleme eines vorwiegend auf Immobilität und Verbleib im Betrieb ausgerichteten Arbeitsmarktverhaltens der Arbeitskräfte. Man könnte in diesem Fall auch von einer „pathologischen Immobilität“ der Arbeitskräfte sprechen<sup>1</sup>.

Ein weiteres sozialpolitisches Problem ergibt sich aus jenen Situationen, in denen – unabhängig von aktuellen betrieblichen technologischen oder wirtschaftlichen Strukturveränderungen – die Arbeitskräfte zwar mobil sind, die Mobilität jedoch nicht primär aus eigenen Entscheidungen und mit dem Effekt einer Verbesserung der Arbeits- und Beschäftigungssituation erfolgt, sondern wesentlich nur ein reaktives Verhalten auf das Mißlingen der Integration in das jeweilige betriebliche Beschäftigungssystem und der Entwicklung langfristig stabiler Arbeitsverhältnisse erfolgt. Dieser Sachverhalt wurde in der Vergangenheit insbesondere unter dem Schlagwort der „Fluktuation“ behandelt, ohne daß jedoch die Beschäftigungsbedingungen und die Situation auf dem Arbeitsmarkt, die ein solches Verhalten hervorbringen sowie die Folgen für die Arbeitskräfte, die sich hieraus ergeben, bislang ausreichend berücksichtigt wurden. Hinsichtlich dieser Situation könnte man von „pathologischer Mobilität“ sprechen<sup>2</sup>.

Sozialpolitisch wichtig sind diese beiden Formen des Arbeitsmarktverhaltens, weil sich hieraus für die Arbeitskräfte in mehrfacher Weise negative Auswirkungen ergeben; des weiteren, weil die Ursachen hierfür nicht allein im Selbstverschulden der Arbeitskräfte liegen, sondern wesentlich durch die Situation auf dem Arbeitsmarkt und die betriebliche Arbeits- und Beschäftigungssituation bedingt sind. Ihre Vermeidung oder ihr Ausgleich kann deshalb auch nicht allein durch die einzelne Arbeitskraft geleistet werden.

Im folgenden sollen – jeweils getrennt für die genannten Formen des Arbeitsmarktverhaltens – die Ursachen sowie die Folgen, die sich hieraus für die Arbeitskräfte ergeben, im einzelnen aufgezeigt und daran anschließend exemplarisch einige Probleme gegenwärtig bestehender sozialpolitischer Maßnahmen sichtbar gemacht werden.

<sup>1</sup> Pathologisch deshalb, weil sich hier die Immobilität nicht mehr zum Vorteil der Arbeitskräfte (beruflicher Aufstieg etc.) auswirkt, sondern im Gegenteil zentrale Verschlechterungen zur Folge hat.

<sup>2</sup> Pathologisch deshalb, weil auch hier das Arbeitsmarktverhalten sich nicht zum Vorteil, sondern zum Nachteil der Arbeitskräfte auswirkt.

## II. Probleme der Immobilität (pathologische Immobilität)

Wie empirische Untersuchungen zeigen<sup>3</sup>, ist das Arbeitsmarktverhalten der Mehrheit der Arbeitskräfte auf einen langfristigen Verbleib im Betrieb und damit auf Immobilität ausgerichtet<sup>4</sup>.

Ein langfristiger Verbleib im Betrieb wird allgemein als „Normal- und Wohlverhalten“ der Arbeitskräfte bewertet; es entspricht auch dem betrieblichen Interesse der Aufrechterhaltung stabiler Personalstruktur – insbesondere im Bereich qualifizierter Arbeitskräfte.

### 1. Immobilität und ihre Ursachen

Für die Mehrheit der Arbeitskräfte ist eine eher „defensive“ Grundeinstellung kennzeichnend, die vor allem durch eine ausgeprägte betriebsbezogene Sicherheitsorientiertheit charakterisiert ist. Verbunden damit sind bestimmte „Sicherungsstrategien“, die wesentlich auf eine Immobilisierung (Verbleib im Betrieb), Vermeidung von Betriebswechsel hinauslaufen.

Die Sicherheit vor Entlassung und damit vor Arbeitslosigkeit wird von den Arbeitskräften primär aus der jeweiligen Position im Betrieb vor allem aus dem Grad der Integration in das betriebliche System, d. h. vor allem der Dauer der Betriebszugehörigkeit abgeleitet<sup>5</sup>.

Eine Gefährdung der Arbeitsplatzsicherheit durch eine auf Strukturveränderungen oder technischen Wandel zurückzuführende Beeinträchtigung der Beschäftigung, der man durch eine Veränderung des Arbeitsplatzes bzw. der Tätigkeit vorsorglich begegnen könnte, sieht man nicht gegeben. Wenn man Veränderungen der Beschäftigungssituation befürchtet, dann nicht so sehr wegen betrieblicher technologischer oder organisatorischer Veränderungen als aufgrund einer allgemeinen Wirtschaftskrise, deren Auswirkungen gegenüber man sich weitgehend ohnmächtig fühlt.

Gerade diese *Kontinuitätsbezogenheit*, unter der man die eigene Situation begreift, verstellt den Blick auf die möglichen Auswirkungen betrieblicher Veränderungen für die eigene Berufsentwicklung. Sie verhindert vor allem die Aus-

---

<sup>3</sup> Wir stützen uns hier vor allem auf eine empirische Untersuchung des Instituts für sozialwissenschaftliche Forschung München. Ergebnisse dieser Untersuchung wurden veröffentlicht in *Weltz*, Bestimmungsgrößen des Verhaltens von Arbeitnehmern auf dem Arbeitsmarkt (Veröffentlichungen des RKW), Frankfurt 1971, sowie *Lutz* unter Mitwirkung von *Nase*, *Sengenberger* und *Weltz*, Arbeitswirtschaftliche Modelluntersuchung eines Arbeitsmarkts (Veröffentlichung des RKW), Frankfurt 1973.

<sup>4</sup> Immobilität wird hier ausschließlich hinsichtlich des zwischenbetrieblichen Arbeitsplatzwechsels begriffen, also nicht hinsichtlich einer beruflichen Mobilität im Sinne der Ausübung veränderter Tätigkeiten oder des Erwerbs neuer Qualifikationen. Mobilität im Sinne des zwischenbetrieblichen Arbeitsplatzwechsels kann, muß aber nicht, mit einer beruflichen Mobilität im Sinne der Tätigkeits- und Qualifikationsveränderung verbunden sein und umgekehrt.

<sup>5</sup> Vgl. hierzu und zum folgenden insbesondere *Weltz* a. a. O.

bildung des Bewußtseins, daß Mobilität u. U. eine wichtige Qualität auf dem Arbeitsmarkt sein kann.

Diese Inflexibilität der Mehrheit der Arbeitskräfte gewinnt auf dem Hintergrund der Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt eine subjektive Rationalität: Angesichts der Intransparenz auf dem Arbeitsmarkt verfolgt man eine Strategie der Reduzierung des Risikos. Die gewissen, wenn auch begrenzten Vorteile, die mit der gegenwärtigen Beschäftigung verbunden sind, werden den unsicheren Vorzügen anderer Stellen vorgezogen.

Diese Form des Arbeitsmarktverhaltens ist aber nicht nur eine „Antwort“ auf die intransparenten Arbeitsmarktbedingungen, sondern sie reflektiert auch das dominierende Arbeitsmarktverhalten und die Personalpolitik der Betriebe und eine entsprechende Anpassung der Arbeitskräfte an die betrieblichen Beschäftigungsbedingungen.

Viele Betriebe, insbesondere solche mit großem Einsatz von Sachkapital, haben einen hohen Bedarf an Arbeitskräften mit betriebspezifischen Qualifikationen. Der Erwerb solcher Arbeitsbefähigungen setzt langfristig *betriebs-spezifische Qualifizierungsprozesse* voraus. Selbst wenn man Kostengesichtspunkte außer acht läßt, sind so qualifizierte Arbeitnehmer schon wegen der langen Ausreifungszeiten ihrer Qualifikation schwer ersetzbar.

Gerade bei qualifizierten Tätigkeiten insbesondere im mittleren Qualifikationsbereich (Facharbeiter, Sachbearbeiter) sind die Kenntnis betriebspezifischer Gegebenheiten, Zuverlässigkeit und die Bereitschaft, sich für den Betrieb einzusetzen, zentrale betriebliche Anforderungen<sup>6</sup>.

Hieraus ergibt sich auch für die Betriebe ein Interesse an langfristiger Stabilisierung des Arbeitsverhältnisses und entsprechender Bindung der Arbeitskräfte an den Betrieb.

Die Privilegierung längerer Betriebszugehörigkeit im Rahmen betrieblicher Personalpolitik ist hier ein spezieller Ausdruck. Nicht nur, daß die Betriebe bestimmte Gratifikationen, wie größere Sicherheit oder höheren Verdienst mit der Dauer der Betriebszugehörigkeit und einem hierdurch erbrachten Beweis der Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit verknüpfen, tendenziell ist auch die Zugänglichkeit „besserer“ Positionen (beruflicher Aufstieg) hieran gebunden. Dem entspricht auch, daß bei Neueinstellungen häufiger Betriebswechsel im Normalfall mit großer Skepsis beurteilt wird und ein zentrales, negatives Auswahlkriterium darstellt.

Auf diesem Hintergrund scheint es kaum verwunderlich, wenn die Arbeitskräfte sich auf einen langfristigen Verbleib im Betrieb ausrichten und sich ausschließlich an den durch den Betrieb gegebenen aktuellen und zukünftigen Beschäftigungsmöglichkeiten orientieren und nicht an den auf dem gesamten Arbeits-

<sup>6</sup> Vgl. Sie hierzu beispielsweise auch *Wetz/Sass, Facharbeiter im Industriebetrieb, Frankfurt (Athenäum Verlag) 1974.*

markt angebotenen Beschäftigungs- und Entwicklungschancen. Die Beschäftigungssituation der Arbeitskräfte führt in hohem Maße zu einer notwendigen Identifikation der eigenen beruflichen Entwicklung mit den betrieblichen Gegebenheiten.

## 2. Berufliche Verschlechterung durch Immobilität

Solange im Betrieb qualifizierte Tätigkeiten vorhanden sind und sich die Auftragslage des Betriebes nicht wesentlich verschlechtert, ist ein solches Verhalten für die Arbeitskräfte durchaus vorteilhaft.

Es wirkt sich aber dann zum Nachteil für die Arbeitskräfte aus, wenn zwar die Beschäftigungsmöglichkeit im Betrieb erhalten bleibt, infolge technologischer oder organisatorischer Veränderungen sich die Arbeitssituation und die Arbeitsbedingungen für die Arbeitskräfte aber verschlechtern<sup>7</sup>. Der häufigste und geradezu klassische Fall solcher betrieblicher Veränderungen ist die Zerschlagung qualifizierter Tätigkeiten, wie etwa die des Facharbeiters in der Produktion oder des Sachbearbeiters im Verwaltungsprozeß, und deren Ersetzung durch einfache hochstandardisierte und repetitive Teilarbeiten<sup>8</sup>. Diese Form betrieblicher Rationalisierungsmaßnahmen gehört keineswegs – wie oft vermutet – der Vergangenheit an, sondern ist auch gegenwärtig noch immer eine weitverbreitete Erscheinungsform betrieblicher Veränderungen.

Da sie oftmals mit einer Ausweitung der betrieblichen Produktion verbunden sind, sind sie – trotz Rationalisierung – mit keiner oder nur sehr geringfügigen Einschränkungen des Personalbestandes verbunden. Sie führen also von betrieblicher Seite nicht zu Entlassungen der freigesetzten Arbeitskräfte<sup>9</sup> – im Gegenteil, die Betriebe sind bestrebt, bei solchen Veränderungen insbesondere die jüngeren freigesetzten qualifizierten Arbeitskräfte im Betrieb zu halten und sie für die neu entstandenen einfachen Tätigkeiten einzusetzen.

In diesen Situationen ist die Wahrscheinlichkeit groß, daß von den Arbeitskräften zu Gunsten eines weiteren Verbleibs im Betrieb Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen hingenommen werden; es erfolgt keine auf den gesamten Arbeitsmarkt ausgerichtete planvolle und vor allem präventive Suche nach alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten. Die Arbeitskräfte sind nicht in der Lage, Orientierungen und Verhaltensweisen zu entwickeln, die den in der beruflichen Sozialisation und bei der Ausführung qualifizierter Tätigkeiten erworbenen und geforderten entgegengesetzt sind, aber zur Vermeidung von Verschlechterung und eines unterqualifizierten Einsatzes in der geschilderten Situation notwendig wären. Die Folge ist – insbesondere mit zunehmendem Alter – eine passive und meist auch resignative Anpassung an solche Veränderungen.

---

<sup>7</sup> Bei der Behandlung der sozialpolitischen Probleme (Auswirkungen für die Arbeitskräfte und Wirksamkeit sozialpolitischer Maßnahmen) stützen wir uns wesentlich auf Ergebnisse der Untersuchung von *Böhle/Altmann*, Industrielle Arbeit und soziale Sicherheit, Frankfurt (Athenäum Verlag) 1972, S. 26 ff.

<sup>8</sup> Vgl. hierzu neben der genannten Untersuchung speziell für den Verwaltungsbereich auch *Altmann/Düll/Kammer*, Öffentliche Verwaltung, Modernisierung als gesellschaftliches Problem, Frankfurt 1971.

Die Tatsache, daß Veränderungen und Anpassungsprozesse dieser Art kaum traditionell definierte soziale Risiken wie Entlassung und Arbeitslosigkeit zur Folge haben, verleitet allzu schnell dazu, von einer reibungslosen Bewältigung des technologischen und wirtschaftsstrukturellen Wandels zu sprechen. Unberücksichtigt bleiben dabei jedoch die Auswirkungen für die hiervon betroffenen Arbeitskräfte, die sich gerade aus einem Verbleib im Betrieb ergeben.

### 3. Auswirkungen für die Arbeitskräfte

Soweit Anpassungsprozesse der betrieblichen Art in der Vergangenheit überhaupt sozialpolitisch thematisiert wurden, standen primär die Probleme der Verdienstsicherung im Vordergrund. Verschlechterungen bei solchen Veränderungs- und Anpassungsprozessen ergeben sich jedoch nicht nur hinsichtlich des Verdienstes – dieser bleibt oft sogar erhalten –, sondern wesentlich hinsichtlich der Arbeitsbedingungen, der Interessantheit der Arbeit, der beruflichen Aufstiegsmöglichkeiten, der Mitbestimmung am Arbeitsplatz oder im Betrieb und schließlich auch der langfristigen Sicherheit des Arbeitsplatzes.

Bei Un- und Angelerntentätigkeiten, die infolge solcher Veränderungen von den Arbeitskräften übernommen werden müssen, konzentrieren sich – im Gegensatz zu Facharbeiter- oder Sachbearbeiter-tätigkeiten – die Anforderungen überwiegend auf die Erbringung physisch-psychischer Arbeitsleistung. Beispielhaft hierfür sind Arbeiten am Fließband, Bedienung von Einzelmaschinen oder auch im Transport. Für die Arbeitskräfte erhöhen sich damit meist die physisch-psychischen Anforderungen, während sie all jene Qualifikationen und Erfahrungen, die sie in ihrer Ausbildung und ihrer beruflichen Tätigkeit erworben haben, nur mehr sehr begrenzt nutzen können. Unter langfristiger Perspektive erhöht sich damit auch das Risiko des physisch-psychischen Verschleißes.

Gerade die Akzeptierung einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen durch die Arbeitskräfte im Interesse eines weiteren Verbleibs im Betrieb oder einer möglichst raschen Wiedereingliederung beinhaltet langfristig das Risiko, infolge der Beeinträchtigung der physisch-psychischen Leistungsfähigkeit zu einem Ausscheiden aus dem Betrieb oder gar einem frühzeitigen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben überhaupt gezwungen zu sein. Vor allem ältere Arbeitskräfte, die bei qualifizierter Tätigkeit eine Verminderung der physisch-psychischen Leistungsfähigkeit durch eine langjährige berufliche Erfahrung weitgehend ausgleichen können, sind von solchen Veränderungen besonders hart betroffen. Es ist offensichtlich, daß dann die Situation auf dem Arbeitsmarkt für die betroffenen Arbeitskräfte wesentlich schlechter ist, als wenn sie bereits früher freiwillig gewechselt hätten.

Es handelt sich hier also um einen „zweistufigen“ Prozeß, wo zunächst durch Akzeptierung von schlechteren Arbeitsbedingungen der Verbleib im Betrieb gesichert wird, sich aber langfristig das Risiko des zwangsweisen Ausscheidens aus dem Betrieb erhöht.

<sup>y</sup> Werden Personaleinschränkungen notwendig, so können sie oft über den Generationswechsel ausgeglichen werden.



Das Risiko des zwangsweisen Ausscheidens erhöht sich jedoch nicht nur unter langfristiger Perspektive und speziell für ältere Arbeitskräfte, sondern auch aktuell und generell als unmittelbare Folge des Wechsels von einer qualifizierten zu einer Un- oder Angelerntentätigkeit.

Bei qualifizierten Tätigkeiten ist der Betrieb weit mehr von der einzelnen Arbeitskraft, ihrer besonderen Qualifikation, ihrer Loyalität gegenüber dem Betrieb und vor allem auch der Kenntnis betriebspezifischer Gegebenheiten (wie etwa des Produkts, der Organisation des Produktionsprozesses und ähnlichem) abhängig. Daraus erklärt sich auch das vergleichsweise hohe Interesse der Betriebe, solche Arbeitskräfte langfristig im Betrieb zu halten. Demgegenüber sind Arbeitskräfte, die Un- und Angelerntentätigkeiten ausführen, weit eher ersetzbar; das Interesse der Betriebe, solche Arbeitskräfte langfristig zu halten, ist entsprechend auch weit geringer. Arbeitskräfte, die solche Tätigkeiten ausführen, sind vergleichsweise am stärksten vom Risiko der Entlassung bei Verminderungen der betrieblichen Auftragslage betroffen. Ein Wechsel von einer qualifizierten Tätigkeit zu einer Un- oder Angelerntentätigkeit bedeutet also auf jeden Fall eine Erhöhung des Risikos der Entlassung vor allem bei konjunkturellen Schwankungen oder auch einzelbetrieblichen Veränderungen der Auftragslage.

Diese – keineswegs erschöpfende – Darstellung der Auswirkungen, die eine Versetzung von einer qualifizierten zu einer Un- und Angelerntentätigkeit für die hiervon betroffenen Arbeitskräfte zur Folge hat, soll zunächst genügen. Sie reicht aus, um zu verdeutlichen, daß sich mit einer solchen Veränderung zentrale Verschlechterungen für die gesamte Beschäftigungssituation und Berufsperspektive ergeben. Vor allem wenn noch weitere Momente, wie die Verschlechterung von Aufstiegsmöglichkeiten, Einschränkungen der individuellen Einflußnahme auf den Arbeitsprozeß mitberücksichtigt werden<sup>10</sup>.

Die Vermeidung solcher Verschlechterungen würde unter anderem erfordern, daß die Arbeitskräfte fähig und bereit sind, bei solchen Veränderungen den Betrieb zu wechseln und eine rationale und langfristig geplante Suche nach neuen, alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten einzuleiten sowie gegebenenfalls neue und zusätzliche Qualifikationen zu erwerben.

Hierdurch könnten nicht nur die Gefahren eines unterqualifizierten Einsatzes für die betroffenen Arbeitskräfte, sondern auch unter gesamtwirtschaftlicher Perspektive Mißverhältnisse zwischen einem unterqualifizierten Einsatz qualifizierter Arbeitskräfte einerseits und einem Mangel an qualifizierten Arbeitskräften in anderen Betrieben und Branchen andererseits vermieden werden.

<sup>10</sup> Eine ausführliche Darstellung der Auswirkungen solcher Veränderungen auf die gesamte Arbeits- und Beschäftigungssituation findet sich in der genannten Untersuchung von Böhle/Altmann, a. a. O., S. 48 ff. Als weiteres haben die Verfasser des vorliegenden Aufsatzes im Rahmen eines Gutachtens zur Gewährung von Berufsunfähigkeitsrente die mit Umsetzungen auf schlechtere Tätigkeiten verbundenen Auswirkungen für die Arbeitskräfte ausführlich dargestellt. Es ist geplant, die wesentlichen Ergebnisse dieses Gutachtens ebenfalls in Kürze in Form eines Aufsatzes zu publizieren.

#### 4. Probleme der Sozialpolitik

Auf dem Hintergrund der Folgen wie Ursachen des unterqualifizierten Einsatzes qualifizierter Arbeitskräfte werden spezifische Probleme des Systems der sozialen Sicherung, wie es gegenwärtig in der Bundesrepublik besteht, sichtbar. Sie ergeben sich daraus, daß – zumindest hinsichtlich der tatsächlichen Wirksamkeit – die gegenwärtigen sozialpolitischen Maßnahmen noch immer im wesentlichen auf die Sicherung einer Erwerbsmöglichkeit überhaupt oder eines finanziellen Ausgleichs ausgerichtet sind und weit weniger auch auf die Schaffung von Voraussetzungen zur Verhinderung einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen und der beruflichen Perspektive.

Ein weiteres Problem ergibt sich daraus, daß betriebliche Sozialleistungen, die ja allgemein als eine wesentliche und notwendige Ergänzung des öffentlichen Systems der sozialen Sicherung der Arbeitskräfte anerkannt werden, die genannten Probleme eher verstärken und damit, was den hier behandelten Fall betrifft, nicht ergänzend und komplementär zu den öffentlichen Maßnahmen wirken, sondern diesen entgegen gerichtet sind.

Dies sei zunächst näher erläutert; daran anschließend sollen einige Probleme der Wirksamkeit öffentlicher Maßnahmen, die speziell auf eine Förderung der Mobilität der Arbeitskräfte gerichtet sind, aufgezeigt werden.

##### a) Auswirkungen betrieblicher Sozialleistungen

Betriebliche Sozialleistungen wie etwa die betriebliche Altersrente, Gewinnbeteiligung und ähnliches<sup>11</sup> sind im Normalfall sämtlich an die Dauer der Betriebszugehörigkeit gebunden. Ohne hier nun nochmals den alten Streit darüber zu entflammen, ob durch die betrieblichen Sozialleistungen die Arbeitnehmer quasi an „goldene Ketten“ gelegt werden, scheint es doch unbestreitbar, daß durch eine solche Bindung spezieller und zum Teil für die Arbeitskräfte existentiell wesentlicher Sozialleistungen an die Dauer der Betriebszugehörigkeit die Orientierung auf einen langfristigen Verbleib im Betrieb verstärkt wird. Sie unterstreichen für die Arbeitskräfte die Notwendigkeit eines längerfristigen Verbleibs im Betrieb als Voraussetzung zur Erreichung sozialer Sicherheit und verstärken damit auch eine ausschließlich auf den einzelnen Betrieb bezogene Ausrichtung der Berufsperspektive. Im Falle betrieblicher Veränderungen, die für die Arbeitskräfte mit einer Verschlechterung der Arbeits- und Beschäftigungssituation verbunden ist, erweisen sie sich als ein Element der Kontinuität, das die Akzeptierung der Verschlechterung der unmittelbaren Arbeitsbedingungen durch die Arbeitskräfte begünstigt.

Für den Betrieb erweisen sich solche Sozialleistungen umgekehrt als ein spezielles Instrument, durch die Honorierung der Zugehörigkeit zum Betrieb den Verbleib der Arbeitskräfte im Betrieb auch dann sicherzustellen, wenn sich deren Beschäftigungs- und Arbeitssituation insgesamt verschlechtert.

<sup>11</sup> Ein ausführlicher Überblick über betriebliche Sozialleistungen findet sich in *Grätz/Mennecke, ... zuzüglich zum Gehalt ... Handbuch der betrieblichen Sozialleistungen*, Opladen 1974.

Sicherlich ist es übertrieben, betriebliche Sozialleistungen allein für die Immobilität der Arbeitskräfte verantwortlich zu machen; ihre wesentliche Wirkung liegt vielmehr darin, daß sie die sich aus der Arbeits- und Beschäftigungssituation qualifizierter Arbeitskräfte ergebende notwendige Disposition auf einen längerfristigen Verbleib im Betrieb und die Identifikation mit dem Betrieb verstärken.

Die Schwäche des öffentlichen Systems sozialer Sicherung besteht auf diesem Hintergrund vor allem darin, daß zum einen betriebliche Sozialleistungen als wesentlicher Bestandteil einkalkuliert werden, wie z. B. im Rahmen der Altersversicherung, zum andern aber nicht verhindert wird, daß sie von den Betrieben als ein spezifisches personalpolitisches Instrument eingesetzt oder zumindest als solches wirksam werden.

Die gegenwärtigen Bestrebungen zur Sicherung einmal erworbener Rechte auch dann, wenn ein Betriebswechsel erfolgt, etwa im Falle der Altersrenten, ist ohne Zweifel ein wichtiger Ansatz, die hier beschriebene Wirkung der betrieblichen Sozialleistungen einzuschränken. Es wäre hier aber dringend notwendig, eine solche Weitergewährung auch dann abzusichern, wenn ein Betriebswechsel freiwillig erfolgt. Des weiteren dürften sich solche Regelungen nicht nur auf die Altersrente, sondern auf sämtliche betrieblichen Sozialleistungen, die an die Dauer der Betriebszugehörigkeit gebunden sind, richten.

Diese Ausführungen zum Problem der betrieblichen Sozialleistungen sollen zunächst ausreichen. Was die Wirksamkeit der öffentlichen sozialpolitischen Maßnahmen betrifft, so sind in dem hier behandelten Zusammenhang vor allem die Maßnahmen zur Förderung der Mobilität im Rahmen des Arbeitsförderungsgesetzes von Bedeutung.

#### b) Schwächen der Förderung der Mobilität im Rahmen des AFG

Die Information über Beschäftigungsmöglichkeiten und die Beratung der Arbeitskräfte über arbeitsmarktpolitische Gegebenheiten und Entwicklungen sind ebenso wie die Förderung einer beruflichen Fortbildung und Umschulung nach dem Arbeitsförderungsgesetz unter anderem zentrale Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit. Es soll damit auch ein unterwertiger, nicht qualifikationsadäquater Einsatz der Arbeitskräfte infolge betrieblicher oder wirtschaftsstruktureller Veränderungen vermieden werden (vgl. § 2 AFG).

Trotz dieser Zielsetzungen sind die Maßnahmen im Rahmen des AFG jedoch nur beschränkt in der Lage, einem Verbleib im Betrieb trotz Verschlechterungen der Arbeits- und Beschäftigungssituation entgegenzuwirken.

Wesentlicher Grund hierfür ist, daß die Initiative zur Einschaltung des Arbeitsamtes und hier speziell der Arbeitsberatung und -vermittlung primär von den Arbeitskräften ausgehen muß. Gerade einer solchen notwendigen Eigeninitiative von seiten der Arbeitskräfte wirken jedoch die Orientierung auf einen Verbleib im Betrieb und die sich hierauf beziehenden betrieblichen personalpolitischen Maßnahmen entgegen. Allein das Auftreten auf dem Arbeitsmarkt und das Aufsuchen des Arbeitsamtes wird gerade von Arbeitskräften mit mittleren Quali-



kationen nicht nur als ungewohnte, sondern auch als eine mehr oder weniger diskriminierende Situation empfunden. Das Wirksamwerden der Arbeitsberatung und -vermittlung setzt somit eine Eigenleistung der Arbeitskräfte voraus, die dem Normalverhalten dieser Arbeitskräfte widerspricht. Überspitzt heißt dies, daß durch das Arbeitsförderungsgesetz den Arbeitskräften zwar zusätzliche öffentliche Dienstleistungen angeboten und Rechtsansprüche eingeräumt wurden; sie führen jedoch solange nicht zu einer wesentlichen Verbesserung, als die Arbeitskräfte nicht in der Lage sind, die notwendigen Voraussetzungen zur Wahrnehmung der eingeräumten Rechtsansprüche zu erbringen.

Eine systematische Aufklärung und Information – wie sie in jüngster Zeit zum Teil sehr umfangreich durch die Bundesanstalt durchgeführt wurde – ist daher ein dringendes Erfordernis.

In einer weiterreichenden Perspektive wäre aber zusätzlich erforderlich, daß bei betrieblichen Veränderungen der beschriebenen Art die Arbeitsämter unmittelbar selbst initiativ werden und die Arbeitskräfte gegebenenfalls zu einem Betriebswechsel aktivieren – ähnlich wie im Falle der Berufsberatung, die ja gegenwärtig auch zunehmend die Berufssuchenden unmittelbar selbst anspricht, etwa durch Informationsveranstaltungen in Schulen und ähnlichem. Analog müßte die Arbeitsberatung solche Veranstaltungen etwa in Betrieben durchführen.

Im Gegensatz zur Berufsberatung wäre jedoch damit zu rechnen, daß eine solche Erweiterung der Aktivitäten des Arbeitsamtes zu erheblichen Konflikten führt mit den betrieblichen Interessen an einem weiteren Verbleib der freigesetzten Arbeitskräfte im Betrieb, trotz Verschlechterung der Arbeitssituation und Verringerung der Qualifikationsanforderungen.

Bei angespannter Arbeitsmarktlage würde sich dieser Konflikt besonders drastisch zeigen, da hier einerseits für die Arbeitskräfte die Möglichkeit, eine neue und bessere Beschäftigungsmöglichkeit zu finden besonders günstig ist – andererseits aber der Betrieb gerade in einer solchen Situation besonderes Interesse an einem weiteren Verbleib der Arbeitskräfte hat.

Ein ähnlicher Konflikt ergibt sich auch hinsichtlich der im Arbeitsförderungsgesetz festgelegten Pflicht, das Arbeitsamt bei größeren Umstellungen zu informieren. Eine allzu frühzeitige Bekanntmachung solcher Veränderungen widerspricht aber nicht nur dem betrieblichen Interesse an Geheimhaltung gegenüber anderen Betrieben, sondern birgt auch die Gefahr in sich, daß eine generelle Unruhe in der Belegschaft entsteht. Darüber hinaus zeigt sich aber auch, daß die Betriebe oft gar nicht in der Lage sind, frühzeitig zu informieren, da nur wenige eine langfristig ausgerichtete Personalplanung betreiben.

Die Betriebe haben zwar oft detaillierte Vorstellungen und Konzepte über die durchzuführenden technischen und organisatorischen Veränderungen, nicht jedoch über die personellen Auswirkungen.

Schließlich bezieht sich die Informationspflicht der Betriebe lediglich auf den Fall, bei dem betriebliche Veränderungen mit einer Entlassung oder einer Verdienstminderung für die Arbeitskräfte verbunden sind.

Das von uns behandelte soziale Risiko besteht jedoch gerade nicht in der Entlassung und ist auch nicht zwangsläufig mit einer Verdienstminderung verbunden. Die Verschlechterung der Arbeits- und Beschäftigungssituation trotz Verbleibens im Betrieb und Erhaltung des Verdienstes bleibt so von der Informationspflicht ausgespart.

Auch werden all jene Fälle nicht erfaßt, wo sich eine Verschlechterung der Arbeitssituation und entsprechende Umsetzungen nicht infolge spektakulärer und größerer betrieblicher Umstellungen ergeben, sondern quasi Begleiterscheinungen alltäglicher und kontinuierlicher betrieblicher Rationalisierungsmaßnahmen sind. Gerade dies ist jedoch in der betrieblichen Praxis der Normalfall.

Es zeigt sich also, daß Bestrebungen, die negativen Auswirkungen eines vorwiegend auf Immobilität ausgerichteten Arbeitsmarktverhaltens zu vermeiden, sich weit stärker noch als bisher gegen traditionell verfestigte und gegenwärtig dominierende Prinzipien betrieblichen Arbeitskräfteeinsatzes und betrieblicher Personalpolitik und die hiermit korrespondierenden sozio-kulturellen Verhaltensmuster der Arbeitskräfte richten müßten.

Wie schwierig eine solche Umorientierung sozialpolitischer Maßnahmen ist, zeigt sich etwa daran, daß die Zumutbarkeit einer Beschäftigung erst in jüngster Zeit als Richtlinie für die Arbeitsvermittlung aufgenommen wurde. Im Rahmen der Gewährung von Berufsunfähigkeitsrenten, wo traditionell die Zumutbarkeit einer Beschäftigung eine zentrale Richtlinie darstellt, besteht jedoch gegenwärtig zunehmend die Tendenz, eine Versetzung der Arbeitskräfte von einer qualifizierten auf eine Un- und Angelerntentätigkeit als eine normale und unabänderliche Begleiterscheinung des technischen Wandels zu bewerten und damit auch als einen Tatbestand, der nicht das Kriterium eines sozialen Risikos erfüllt.

Probleme der Wirksamkeit sozialpolitischer Maßnahmen – wie sie eben geschildert wurden – ergeben sich auch hinsichtlich des von uns als „pathologische Mobilität“ bezeichneten Arbeitsmarktverhaltens.

### III. Probleme der Mobilität (pathologische Mobilität)

Mobile Arbeitskräfte sind jüngere Arbeitskräfte und vor allem Arbeitskräfte mit geringer beruflicher Qualifikation, also vorwiegend un- und angelernte Arbeitskräfte. Ein weiteres Merkmal ist die Dauer der Betriebszugehörigkeit: Wer erst kurze Zeit an einem Arbeitsplatz beschäftigt ist, wechselt mit recht hoher Wahrscheinlichkeit wieder; wer bereits längere Zeit an einem Arbeitsplatz beschäftigt ist, etwa länger als 5 Jahre, wechselt nur selten<sup>12</sup>. Allerdings handelt es sich auch bei diesen Arbeitskräftegruppen im Normalfall nicht um eine aktive Mobilität, die auf eine Verbesserung der individuellen Berufsperspektive gerichtet ist, sondern im wesentlichen um ein reaktives Verhalten: Die Gründe für einen häufigen Betriebswechsel liegen zum einen darin, daß nur in seltenen Fällen ein gezielter und auf ausreichenden Informationen beruhender Arbeits-

<sup>12</sup> Vgl. hierzu ebenfalls *Weltz*, a. a. O.

platzwechsel erfolgt, was dazu führt, daß oft schon nach einigen Monaten wieder der gewählte Arbeitsplatz aufgegeben wird. Zum anderen liegen aber wesentliche Gründe auch in der betrieblichen Beschäftigungssituation un- und angelernter Arbeitskräfte: Un- und angelernte Arbeitskräfte sind für die Betriebe in hohem Maße ein Elastizitätspotential zum Ausgleich von Marktschwankungen. Dies erklärt auch den verhältnismäßig hohen Anteil dieser Arbeitskräfte an den Arbeitslosen in der gegenwärtigen Situation.

### 1. Auswirkungen für die Arbeitskräfte

Es erübrigt sich hier, nochmals im einzelnen die Arbeits- und Beschäftigungssituation un- und angelernter Arbeitskräfte in ihren negativen Folgen näher auszuführen – sie ist im Prinzip ähnlich wie die zuvor beschriebene Situation unterqualifizierter eingesetzter qualifizierter Arbeitskräfte<sup>13</sup>.

Im Gegensatz hierzu besteht jedoch bei Arbeitskräften, die keine spezielle Berufsausbildung haben, zusätzlich in weit höherem Maße das Risiko, infolge eines mehrmaligen, meist erzwungenen Betriebswechsels in jene Randgruppe der Beschäftigten abgedrängt zu werden, die infolge ihrer jeweils kurzen Dauer der Beschäftigung im Betrieb immer wieder als erste entlassen wird und bei der sich die Schwierigkeit, eine Wiederbeschäftigung zu finden, zunehmend vergrößert. Der häufige Betriebswechsel wird bei Neueinstellungen von seiten der Betriebe meist als subjektives Verschulden gewertet; langfristig führt dies auch bei den Arbeitskräften zu einem Anpassungsverhalten, bei dem schließlich auch die Bemühungen um einen jeweils längerfristigen Verbleib im Betrieb gänzlich aufgegeben werden.

Damit hängt eng zusammen, daß solche Arbeitskräfte von Betrieben vorwiegend für solche Tätigkeiten eingesetzt werden, die eine vergleichsweise geringe Attraktivität aufweisen – man rechnet ohnehin damit, daß diese Arbeitskräfte bald wieder den Betrieb wechseln und reserviert die attraktiveren Tätigkeiten vornehmlich für jene, die schon längere Zeit im Betrieb sind.

Es setzt dann quasi ein Selbstverstärkungsmechanismus ein, in dessen Folge sich die Situation der hiervon betroffenen Arbeitskräfte permanent verschlechtert. Es ist offensichtlich, daß unter solchen Bedingungen die zuvor genannten Nachteile einer Un- und Angelerntentätigkeit hinsichtlich beruflicher Aufstiegschancen, der Mitbestimmung am Arbeitsplatz und im Betrieb sowie der physisch-psychischen Belastungen und Restriktionen im Arbeitsprozeß noch verstärkt auftreten.

Dies bedeutet auch, daß eine solche Beschäftigungssituation auch zu einer hohen Unsicherheit und Instabilität im privaten Bereich führt und damit auch die Möglichkeiten zu einer langfristigen und rationalen Planung der individuellen Lebens- und Berufsperspektive beschränkt, was schließlich auch zur sozialen Isolierung im privaten und gesellschaftlichen Bereich führen kann.

<sup>13</sup> Vgl. hierzu und zu folgendem ausführlicher *Böhle/Altmann*, a. a. O., insbesondere S. 98 ff.



## 2. Probleme der Sozialpolitik

Die Probleme der Wirksamkeit sozialpolitischer Maßnahmen soll auch hier an zwei Beispielen exemplarisch gezeigt werden, und zwar am Beispiel der gesetzlichen und tarifvertraglichen Regelungen im Rahmen des Kündigungsrechtes und am Beispiel der Förderung von Fortbildung und Umschulung im Rahmen des Arbeitsförderungsgesetzes.

### a) Kündigungsschutz

Kündigungsbestimmungen sind ein wichtiger Bestandteil des Arbeitsrechts zur Einschränkung des Risikos der Entlassung und – wie im Falle von Kündigungsfristen – zur Abmilderung seiner Folgen.

Bei der Regelung von Kündigungsfristen hat sich dabei weitgehend das Prinzip durchgesetzt, einen – über die allgemeinen Mindestfristen hinausgehenden – besonderen Schutz von der Dauer der Betriebszugehörigkeit abhängig zu machen (wie etwa im Falle der gesetzlichen Bestimmungen) oder von der Dauer der Betriebszugehörigkeit und dem Alter der Arbeitskräfte (wie im Falle der Rationalisierungsschutzabkommen), wobei hier die Absicht zugrunde lag, speziell ältere Arbeitskräfte besonders zu schützen.

Dieses zunächst vielleicht einleuchtende Prinzip erweist sich jedoch gerade gegenüber der „pathologischen Mobilität“ als äußerst problematisch.

Es führt nämlich dazu, daß gerade diejenigen Arbeitskräfte, die am ehesten von betrieblichen Entlassungen betroffen sind, also Arbeitskräfte mit einer kurzen Dauer der Betriebszugehörigkeit, auch am geringsten geschützt sind – oder anders ausgedrückt, der besondere Kündigungsschutz wird erst dann und in dem Maße wirksam, als es den Arbeitskräften gelingt, längerfristige, stabile Arbeitsverhältnisse zu entwickeln. Gerade dies ist jedoch für un- und angelernte Arbeitskräfte generell nur sehr beschränkt möglich, insbesondere aber für diejenigen, die aus betrieblichen oder privaten Gründen kurzfristig bereits mehrmals den Betrieb wechseln mußten.

Ein weiteres Problem ergibt sich daraus, daß sowohl im Kündigungsschutzgesetz von 1954 – wo der Schutz gegen sozial ungerechtfertigte Kündigungen verankert wurde – wie auch im Rahmen der Rationalisierungsschutzabkommen eine Entlassung infolge der Verschlechterung der betrieblichen Auftragslage kein besonders schutzwürdiger Tatbestand ist. Es ist dies aber – wie die betriebliche Praxis und Untersuchungen zeigen – bei un- und angelernten Arbeitskräften gerade der weitaus häufigste Grund für Entlassungen.

Es wäre in diesem Zusammenhang beispielsweise der Frage nachzugehen, ob und inwieweit eine generelle Ausweitung des Kündigungsrechtes unabhängig von der Dauer der Betriebszugehörigkeit und dem konkreten Entlassungsgrund, ergänzt durch weitere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, eine wichtige Voraussetzung sein könnte für die sozialpolitische Bewältigung der Probleme der pathologischen Mobilität.

Es ließe sich vermuten, daß hierdurch nicht nur die Betriebe *auch* beim Einsatz un- und angelernter Arbeitskräfte hinsichtlich einer längerfristigen Personalplanung beeinflusst werden könnten, sondern auch die Möglichkeit der Arbeitskräfte erhöht würde, einen notwendigen Betriebswechsel langfristig zu planen und insbesondere ausreichende Informationen über alternative Beschäftigungsmöglichkeiten einzuholen.

Gerade die kurzfristige Disposition von seiten der Arbeitskräfte – als Reflex ihrer betrieblichen Beschäftigungssituation – und mangelnde Information ist ja ein entscheidender Grund für häufige Fluktuation.

Ein anderer Ansatzpunkt zur Bewältigung der gezeigten Probleme ergibt sich wiederum aus dem Arbeitsförderungsgesetz – und hier insbesondere aus der Zielsetzung, Arbeitslosigkeit nicht nur auszugleichen, sondern durch eine Förderung der Qualifizierung der Arbeitskräfte generell ihre Beschäftigungssituation zu verbessern.

#### b) Förderung von Fortbildung und Umschulung im Rahmen des AFG

Die genannte Zielsetzung des Arbeitsförderungsgesetzes ist ohne Zweifel gerade für den hier behandelten Fall von hoher Bedeutung. Hinsichtlich der praktischen Verwirklichung ergeben sich jedoch erhebliche Schwierigkeiten.

Ein wesentlicher Grund hierfür ist, daß auch hier die Wahrnehmung des eingeräumten Rechtsanspruchs auf eine Förderung der beruflichen Qualifizierung von der Initiative, Bereitschaft wie auch Fähigkeit der Arbeitskräfte abhängt. Diese Voraussetzungen sind jedoch gerade bei un- und angelernten Arbeitskräften nur sehr beschränkt gegeben – was wiederum primär nicht selbst verschuldet ist, sondern wesentlich aus ihrer Beschäftigungssituation resultiert. Die hohen physisch-psychischen Belastungen, die Eintönigkeit und Uninteressantheit der Arbeit begünstigen und erfordern zu ihrer psychischen Bewältigung die Herausbildung einer Arbeitsorientierung, die vorwiegend auf die Sicherung des Verdienstes ausgerichtet ist und weniger auf die individuelle berufliche Qualifizierung, den beruflichen Aufstieg u. ä.

Werden solche Tätigkeiten über einen längeren Zeitraum hinweg ausgeführt, so ist die Wahrnehmung einer beruflichen Qualifizierung gleichbedeutend mit einem Ausbrechen aus der bestehenden Beschäftigungssituation und verlangt Orientierungen und Verhaltensweisen, die jenen entgegengesetzt sind, die zur Bewältigung von un- und angelernten Tätigkeiten im Normalfall gefordert werden. Die Wahrnehmung einer beruflichen Qualifizierung stellt damit an diese Arbeitskräftegruppen weit höhere subjektive Anforderungen als dies beispielsweise bei qualifizierten Arbeitskräften der Fall ist. Als weiteres Hemmnis kommt hinzu, daß bislang kaum institutionell abgesicherte Formen der beruflichen Weiterbildung für un- und angelernte Arbeitskräfte bestehen; die Situation un- und angelernter Arbeitskräfte unterscheidet sich hier also wesentlich von der Situation qualifizierter Arbeitskräfte, wo im Normalfall institutionalisierte Formen der Qualifizierung und eines beruflichen Aufstiegs bestehen – beispielhaft hierfür ist etwa die Qualifizierung vom Facharbeiter zum Meister.

Als einzige Möglichkeit bleibt daher für un- und angelernte Arbeitskräfte meist nur das „Nachholen“ einer versäumten Berufsausbildung und damit – im Sinne der gesetzlichen Bestimmung – eine Umschulung. Umschulungsmaßnahmen wiederum erfordern jedoch meist die Einleitung spezieller Maßnahmen durch die Arbeitsverwaltung. Hinzu kommt, daß die qualifikatorische Einseitigkeit und insbesondere die intellektuelle Abstumpfung bei den Arbeitskräften als Folge der beruflichen Tätigkeit nicht nur die Erfolgchancen für eine Umschulung reduziert, sondern auch als Beschränkung für die Zulassung zu solchen Maßnahmen wirkt. Meist bestehen gerade auch bei diesen Arbeitskräften erhebliche Mängel hinsichtlich der für eine spezielle Berufsausbildung erforderlichen Grundkenntnisse. Da sich die Maßnahmen im Rahmen des AFG jedoch ausschließlich auf die Förderung einer beruflichen Qualifizierung beschränken, besteht nur in Ausnahmefällen die Möglichkeit für den Ausgleich solcher Mängel.

Und schließlich bleibt auch bei der Förderung von Fortbildung und Umschulung trotz Verdienstaustausch eine Differenz zwischen ehemaligem Verdienst und Förderungsleistung erhalten. Gerade für un- und angelernte Arbeitskräfte bedeutet jedoch im Normalfall eine vergleichsweise geringe Reduzierung des Verdienstes bereits einen entscheidenden Einschnitt in die Sicherung des Lebensstandards. Auch werden Überstunden, die oft den Normalfall darstellen, um ein ausreichendes Einkommen sicherzustellen, bei der Förderung im Rahmen des Arbeitsförderungsgesetzes nicht berücksichtigt.

Des Weiteren zeigt sich in der Praxis, daß auch im Rahmen der Förderung der Qualifizierung un- und angelernter Arbeitskräfte Maßnahmen von Seiten der Arbeitsämter zur Aktivierung dieser Arbeitskräftegruppen für eine berufliche Qualifizierung in Konflikt geraten mit betrieblichen Interessen, diese Arbeitskräfte auf dem Arbeitsmarkt verfügbar zu halten<sup>14</sup>. Die Folge davon ist, daß solche Initiativen der Arbeitsverwaltung meist von vornherein abgeblockt und nur in Ausnahmefällen eingeleitet werden können.



Mit den hier vorgetragenen Problemen und Schwächen gegenwärtig bestehender sozialpolitischer Maßnahmen war nicht die Absicht verbunden, sie in ihrer Wirksamkeit und sozialpolitischem Nutzen generell in Frage zu stellen.

Vielmehr sollte gezeigt werden, daß – speziell was die Maßnahmen im Rahmen des AFG betrifft – es sich zwar um wichtige Ansatzpunkte handelt, traditionell im Rahmen der Sozialpolitik kaum berücksichtigte soziale Risiken der Arbeitskräfte anzugehen, dem Erfolg dieser Maßnahmen zugleich jedoch wesentliche Hemmnisse entgegenstehen. Diese Hemmnisse ergeben sich wesentlich aus den in der Vergangenheit und Gegenwart dominierenden Prinzipien des betrieblichen Arbeitskräfteeinsatzes und seiner Folgen für das Verhalten der Arbeitskräfte.

---

<sup>14</sup> Ein typisches Argument der Betriebe: „Das Arbeitsamt schult uns unsere un- und angelernten Arbeitskräfte weg“.



Die Probleme der behandelten sozialpolitischen Maßnahmen bestehen darin, daß sie die Aufrechterhaltung dieser Prinzipien selbst nicht unmittelbar antasten, sondern als ein gegebenes Datum unterstellen. Sie sind nur sehr begrenzt darauf gerichtet, diese Prinzipien unmittelbar zu beeinflussen und im Hinblick auf die Verwirklichung sozialpolitischer Ziele zu verändern. Es wäre dies jedoch eine wichtige Voraussetzung zur Vermeidung der genannten sozialen Risiken und zur Sicherung des Erfolgs der bereits bestehenden, hierauf ausgerichteten sozialpolitischen Maßnahmen.

So besteht beispielsweise im Rahmen des Arbeitsschutzes – der sich ja weitgehend unmittelbar auf die betriebliche Situation der Arbeitskräfte bezieht – ein ausdrücklicher Schutz von Leben und Gesundheit. Ein Schutz der Arbeitskräfte vor Vereinseitigung, unterqualifiziertem Einsatz, einseitiger Bindung an den Betrieb und ähnlichem besteht bislang jedoch nicht, wäre aber durchaus die notwendige Konsequenz einer Sozialpolitik, die sich unter anderem die Förderung und Befähigung der Arbeitskräfte zur aktiven Mobilität als Voraussetzung für die Vermeidung von Anpassungsproblemen an betriebliche und wirtschaftsstrukturelle Veränderungen wie auch als Voraussetzung zur optimalen Entfaltung individueller Fähigkeiten und Kenntnisse zum Ziel gesetzt hat.

#### *Zusammenfassung:*

1. Für die Arbeitskräfte ist nicht nur ein erzwungener Betriebswechsel, sondern auch der freiwillige Verbleib im Betrieb unter veränderten Bedingungen problematisch. Bei betrieblichen, technischen oder organisatorischen Veränderungen der Beschäftigungssituation nehmen die Arbeitskräfte häufig erhebliche Verschlechterungen (z. B. steigende Leistungsanforderungen, höhere Belastungen u. a.) in Kauf, um im Betrieb tätig zu bleiben.
2. Die Ursachen für diese „pathologische Immobilität“ sind einmal in dem ausgeprägten Sicherheitsstreben (Schutz vor Entlassung und Arbeitslosigkeit), zum anderen in der Personalpolitik der Betriebe zu finden. Diese knüpfen bestimmte Leistungen (höheren Verdienst, bessere Positionen, betriebliche Altersvorsorge) an die Dauer der Betriebszugehörigkeit.
3. Sozialpolitische Probleme ergeben sich auch bei jenen Arbeitskräften, denen die Integration in das jeweilige betriebliche Beschäftigungssystem und die Entwicklung eines langfristigen stabilen Arbeitsverhältnisses mißlingt. Hier kann man von „pathologischer Mobilität“ sprechen. Betroffen sind meist jüngere Arbeitskräfte mit geringer beruflicher Qualifikation. Un- und angelernte Arbeitskräfte sind für die Betriebe in hohem Maße ein Elastizitätspotential zum Ausgleich von Marktschwankungen.
4. Die Information über Beschäftigungsmöglichkeiten und die Beratung der Arbeitskräfte über arbeitsmarktpolitische Gegebenheiten und Entwicklungen bieten ebenso wie die Förderung einer beruflichen Fortbildung und Umschulung nach dem Arbeitsförderungsgesetz einen Ansatzpunkt zur Bewältigung der aufgezeigten Probleme, müßten aber zur Verbesserung ihrer Wirksamkeit durch weitere sozialpolitische Maßnahmen ergänzt werden.

#### *Summary*

1. For employees, not only a forced change of enterprise is a problem, but also voluntarily continued work at the enterprise under modified conditions. In the case of mana-

geral, technical or organizational changes in the conditions of employees often put up with severe deteriorations (e. g. increasing performance requirements, higher work load, etc.) in order to continue work at the enterprise.

2. The reasons for this "pathological immobility" are, on the one hand, the characteristic endeavor for security (protection against dismissal and unemployment), and, on the other hand, the employment policy of the enterprises which tie certain benefits (higher salaries, better positions, enterprise old age or pension plans) to the time of continued relationship to the enterprise.

3. Social-political problems also arise for those employees who fail in the integration into the respective occupational system of the enterprise and in the development of a long term, stable occupational relationship. That may be called "pathological mobility". This concerns, in most cases, the younger employees who are professionally less qualified. To a large extent untrained and on-the-job-trained employees are a potential of elasticity for the enterprises to compensate market fluctuations.

4. Information on occupational possibilities and the advice of employees on conditions and developments in the occupational market policy as well as promotion of continued professional training and of retraining according to the Work Promotion Act (Arbeitsförderungsgesetz) offer adequate means for mastering the problems indicated.

## Zur Subsidiarität der Amtshaftung gegenüber Lohnfortzahlung und Leistungen der Sozialversicherung

### Übersicht

- |  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>I. Die Subsidiarität der Amtshaftung als Gegenstand von Kritik und Reform<ul style="list-style-type: none"><li>1. Kritik und Auslegung der gesetzlichen Regelung</li><li>2. Ansätze zur Reform<ul style="list-style-type: none"><li>a) Neuregelung des Staatshaftungsrechts</li><li>b) Korrektur der Rechtsprechung</li></ul></li></ul></li><li>II. Die Fragwürdigkeit der Differenzierung zwischen Lohnfortzahlung und Leistungen der Sozialversicherung<ul style="list-style-type: none"><li>1. Zur Natur von Lohnfortzahlung und Kranken- bzw. Verletztengeld</li><li>2. Zur Funktion der Sozialversicherung und der Staatszuschüsse zur Sozialversicherung</li></ul></li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>3. Abwandlungen der Fallkonstellation</li><li>III. Zur systematischen Funktion des § 839 Abs. 1 Satz 2 BGB<ul style="list-style-type: none"><li>1. Die möglichen Funktionen der Subsidiarität der Amtshaftung<ul style="list-style-type: none"><li>a) Konsequenzen der Subsidiarität der Amtshaftung im Außen- und im Innenverhältnis</li><li>b) Konsequenzen einer Subsidiarität der Amtshaftung nur im Außenverhältnis</li></ul></li><li>2. Zur Auslegung des § 839 Abs. 1 Satz 2 BGB</li></ul></li></ul> <p>Zusammenfassung<br/>Summary</p> |
|--|--|

### I. Die Subsidiarität der Amtshaftung als Gegenstand von Kritik und Reform

#### 1. Kritik und Auslegung der gesetzlichen Regelung

Gemäß § 839 Abs. 1 S. 1 BGB hat ein Beamter, der vorsätzlich oder fahrlässig die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht verletzt hat, dem Dritten den daraus entstandenen Schaden zu ersetzen. Diese Haftung des Beamten wird durch Art. 34 GG auf den Staat bzw. die Körperschaft übergeleitet, in deren Dienst der Beamte steht. Eine Amtshaftung ist jedoch, wenn dem Beamten nur Fahrlässigkeit zur Last fällt, nur dann gegeben, wenn der Verletzte nicht auf andere Weise Ersatz zu erlangen vermag (§ 839 Abs. 1 S. 2 BGB)<sup>1</sup>. Die Subsidiarität der Amtshaftung wird rechtspolitisch zunehmend in Frage gestellt<sup>2</sup>. Sie sei allenfalls als Privileg des persönlich haftenden Beamten

Deskriptoren: Amtshaftungsrecht; Staatshaftung; Subsidiarität der Amtshaftung; Subsidiaritätsklausel; Lohnfortzahlung; anderweitige Ersatzmöglichkeit; Freistellung von Amtshaftungsansprüchen.

<sup>1</sup> Entspr. Art. VIII Abs. 5 lit. a NATO-Truppenstatut.

<sup>2</sup> *Bartlsperger*, Verkehrssicherungspflicht und öffentliche Sache, 1970, S. 114 ff.; *ders.*, DVBl. 1973, 465 (474); *Bonsmann*, ZRP 1969, 52; *Dagtoglou*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz (BK), Art. 34 GG (Zweitbearbeitung), 1970, RdNrn 258 ff.; *Fikentscher*, Schuldrecht, 4. Aufl. 1973, S. 657; *Futter*, Die Subsidiarität der Amtshaftung