

Probleme der zunehmenden Beschäftigungsunsicherheit und der Verschlechterung der sozialen Bedingungen. Demgegenüber könnte die traditionelle Behandlung mancher spezifischer Angestelltenprobleme etwas zurücktreten. Bei der Bearbeitung von beruflichen Problemen einzelner Angestelltengruppen (EDV-Personal, Schreibkräfte, Angestellte mit Leitungsaufgaben, technisch-wissenschaftliche Fachkräfte) müssen immer wieder die alle Beschäftigten gemeinsam betreffenden Grundprobleme der wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftspolitischen

Entwicklung analysiert und in gewerkschaftliche Aktionen umgesetzt werden. Die gewerkschaftliche Arbeit sollte darauf vertrauen, daß die Masse der Angestellten früher oder später die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Zusammenhänge zu erkennen bereit ist<sup>26)</sup>, denen sie mit den geschilderten Auswirkungen unterworfen ist.

<sup>26)</sup> Hierfür sind mit den in den letzten Jahren stark gestiegenen Zahlen der in den DGB-Gewerkschaften organisierten Angestellten (inzwischen mehr als 1,3 Millionen) schon deutliche Ansätze da.

## Innerbetriebliche Arbeitsmärkte und ihre Folgen für die öffentliche Arbeitsmarktpolitik — Ein Beitrag zur arbeitsmarkttheoretischen Diskussion

von Werner Sengenberger\*

### 1. Vorbemerkung)

Das Konzept des innerbetrieblichen Arbeitsmarkts hat beachtliche integrative Potenz in der Arbeitsmarktforschung. Es stellt theoretische wie empirische Sachverhalte in einen Zusammenhang, die von der herkömmlichen Arbeitsmarktforschung entweder unbeachtet, vernachlässigt oder voneinander getrennt in einzelnen Teildisziplinen der Arbeitsmarktforschung behandelt werden.

Aktuelle Bedeutung hat das Konzept für die Analyse von Arbeitsmarktprozessen auf der Ebene des Einzelbetriebs und für die Arbeitsmarktpolitik. In diesem Beitrag wird die These vertreten, daß innerbetriebliche Anpassungsprozesse einerseits einen bedeutenden, landläufig unterschätzten Beitrag zum wirtschaftlichen Strukturwandel erbringen, andererseits aber neue bzw. neuartige strukturelle Beschäftigungsprobleme aufwerfen, auf die die öffentliche Arbeitsmarktpolitik nur ungenügend vorbereitet ist.

### Gliederung

1. Vorbemerkung
2. Zum Konzept
3. Bedingungen der Entstehung
4. Einige empirische Hinweise für Umfang und Bedeutung
5. Folgen innerbetrieblicher Arbeitsmärkte für die öffentliche Arbeitsmarktpolitik

### 2. Zum Konzept

Mit innerbetrieblichen oder betriebsinternen Arbeitsmärkten seien all jene Maßnahmen und Prozesse im Verfügungs- und Entscheidungsbereich des einzelnen Arbeitgebers gemeint, die geeignet sind, einen quantitativen und/oder qualitativen Ausgleich von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage zu leisten. Zu diesen Maßnahmen und Prozessen zählen vor allem innerbetriebliche Qualifizierung (Weiterbildung, Umschulung, Einarbeitung) und Mobilität (Versetzung, Beförderung) von Arbeitskräften, betriebsbezogene Entlohnungs- und Sozialleistungen, Variation des zeitlichen Arbeitsangebots mittels Überstunden, Kurzarbeit und ähnlichem, Veränderungen der betrieblichen Arbeitsteilung und Arbeitsplatzanforderungen, Auslagerung von Teilen der Produktion.

Beim innerbetrieblichen Ausgleich handelt es sich in der Regel nicht um spektakuläre Ereignisse, sondern teils um formalisierte, häufiger aber nicht-formalisierte, kontinuierlich verlaufende und in kleinen Schritten sich vollziehende Anpassungsprozesse. Als Beispiel dafür sei das Erfahrungslernen genannt, das am Arbeitsplatz im Zuge des regulären Produktionsprozesses erfolgt und das eine häufig unterschätzte Form des Qualifikationserwerbs darstellt.

\*) Dipl.Soz., Ph. D., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für sozialwissenschaftliche Forschung, München.

\*) Dieser Beitrag ist ein Ergebnis von Arbeiten, die im Rahmen des Teilprojekts C-4 des Sonderforschungsbereichs 101 der Universität München erstellt wurden. Für Anregungen und kritische Anmerkungen möchte ich Burkart Lutz, Mira Maase, Gerhard Mendius und Rainer Schultz-Wild danken.

Arbeitsmarktprozesse der beschriebenen Art, die sich nicht über einen Wechsel des Beschäftigungsorts, der Branche, des Berufs oder des Arbeitgebers vollziehen, werden von der konventionellen Arbeitsmarkttheorie und Arbeitsmarktforschung nicht oder nicht genügend berücksichtigt. Erst in jüngster Zeit lassen sich Ansätze, etwa der der Flexibilitätsforschung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) erkennen, die Anpassungsmöglichkeiten jenseits oder innerhalb formaler statistischer Beschäftigungskategorien zu erfassen suchen<sup>3)</sup>.

So verweisen neuere empirische Erhebungen des IAB darauf, daß beträchtliche aktive wie passive Substitutionspotentiale von Erwerbspersonen mit unterschiedlicher fachlicher Ausbildung bestehen und von den Betrieben genützt werden<sup>4)</sup>.

Die Flexibilitätsforschung geht allerdings nicht weiter auf die besondere Rolle des Betriebs als Anpassungsinstanz ein. Von daher wird es auch nicht möglich, Gesetzmäßigkeiten und Richtung der betriebsbezogenen Anpassungsprozesse zu erfassen.

Die Vernachlässigung einzelbetrieblich gesteuerter Arbeitsmarktprozesse in der Arbeitsmarkttheorie und Arbeitsmarktforschung läßt sich aus einigen Prämissen der herkömmlichen Arbeitsmarkt-Ansätze ableiten. Zum einen herrscht die Vorstellung vor, daß auf Grund der kurzfristig stabilen Technologie und Arbeitsorganisation der einzelne Arbeitgeber einen (zumindest kurzfristig) unelastischen Bedarf an Qualifikationen hat und daß er versucht, diesen Bedarf über den *externen* Arbeitsmarkt durch Einstellung und Entlassung von Arbeitskräften mit gleichsam „fertigen“ Qualifikationen zu befriedigen. Anpassung geschieht in diesem Modell dann lediglich als Kauf und Verkauf von Arbeitskraft bei gegebener Qualifikationsstruktur. Die Möglichkeit relativ kurzfristiger Anpassung im Betrieb durch qualitative Veränderung von Angebot und Nachfrage wird kaum beachtet.

Zweitens wird die Nachfrage nach dem Produktionsfaktor Arbeit als *abgeleitete* behandelt. Im Manpower-Ansatz werden Quantität und Qualität der Beschäftigung von Arbeitskraft aus Nachfrageverschiebungen auf den Gütermärkten oder differentiellen Produktionsentwicklungen abgeleitet, die Möglichkeit der Orientierung von Produkt- und Absatzentscheidungen am vorhandenen Arbeitskräftepotential ausgeschlossen.

Schließlich werden *institutionelle Einflußgrößen* auf den Arbeitsmarktprozeß, insbesondere die Einwirkung von Machtverhältnissen der Beschäftigungs-

parteien oder kodifizierter Regelung des Beschäftigungsverhältnisses, nicht systematisch erfaßt. Arbeitsmarktprozesse werden nach neoklassischer Vorstellung ausschließlich durch Lohnrelationen auf den externen Teilarbeitsmärkten gesteuert.

Das Konzept des innerbetrieblichen Arbeitsmarkts erlaubt, die genannten Schwächen der herkömmlichen Theorie abzubauen. Es beinhaltet die Wirksamkeit normativer Regelung auf den Arbeitsmarktprozeß, die Möglichkeit kurzfristiger qualitativer Anpassung und die der Interdependenz von Angebots- und Nachfragegrößen.

Erste Hinweise für die Bedeutung innerbetrieblicher Arbeitsmärkte in der Literatur finden sich in der angelsächsischen Industrial-Relations-Forschung. Dort wurde darauf verwiesen, daß etwa bei der Stellenbesetzung im Betrieb die bereits beschäftigten Belegschaftsmitglieder („ins“) gegenüber dem außerbetrieblichen Arbeitsangebot („outs“) privilegiert würden und daß diese Präferenz für interne Rekrutierung nicht allein auf die Lohnrelation von internem und externem Angebot zurückgeführt werden kann. Häufig sei die Binnenrekrutierung durch institutionelle Regelung (z. B. durch Tarifverträge) festgeschrieben. Letzteres stand offenbar im Widerspruch zur ökonomischen Theorie, nach der die Frage der Innen- und Außenrekrutierung allein durch den Wettbewerb, d. h. über den jeweiligen Preis entschieden wird<sup>5)</sup>.

Das Konzept des „internal labour market“ wurde in den letzten zehn Jahren von Doeringer und Piore genauer gefaßt und weiterentwickelt. Internal labour market wird verstanden als eine administrative Beschäftigungseinheit (in unserem Fall die des Betriebs), innerhalb der die Ausbildung, Allokation und Entlohnung von Arbeitskraft durch administra-

<sup>3)</sup> Mertens, D., Der unscharfe Arbeitsmarkt — Eine Zwischenbilanz der Flexibilitätsforschung, in: IAB-Mitteilungen, Heft 3/1973.

<sup>4)</sup> Hofbauer, H., König, P., Substitutionspotentiale bei Ausbildungsberufen (Lehrberufen) nach dem Urteil der Vorgesetzten, in: IAB-Mitteilungen, Heft 2/1972.

<sup>5)</sup> Vgl. Kerr, C., The Balkanization of Labor Marketes in: Bakke, E. W., et al., Labor-Mobility and Economic Opportunity, Cambridge/Mass. 1974, S. 92—110; Dunlop, J. T., Job Vacancy Measures and Economic Analysis, The Measurement and Interpretation of Job Vacancies: A Conference Report, New York 1966.

Die wettbewerbsmindernde Wirkung von Arbeitsmarktsegmentation wurde bereits früh erkannt; allerdings wurde diese auf soziale Klassen oder Rasse bezogen und nicht explizit auf den Betrieb. Vgl. etwa Cairnes, /., Some Leading Principles of Political Economy, London 1874, S. 65—66.

tive Regeln und Verfahren festgelegt ist<sup>3)</sup>). Der interne Markt unterscheidet sich damit von den „externen“ Märkten der herkömmlichen ökonomischen Theorie, auf denen Allokation, Entlohnung und Ausbildung unmittelbar ökonomischen Gesetzmäßigkeiten gehorchen, also nicht durch institutionelle Regeln gebrochen werden.

Im Extremfall eines völlig geschlossenen innerbetrieblichen Arbeitsmarkts gibt es nur wenige (im Grenzfall jeweils nur zwei) Übergangspositionen, über die sich der Austausch von Arbeitskräften zwischen internem und externem Arbeitsmarkt vollzieht. Alle übrigen Arbeitsplätze werden durch interne Umsetzung der Beschäftigten, in der Regel verbunden mit entsprechenden innerbetrieblichen Qualifizierungs- und Entlohnungsmaßnahmen, besetzt. Folglich sind diese Arbeitsplätze dem direkten Einfluß von Wettbewerb auf den außerbetrieblichen Arbeitsmärkten entzogen und die dem internen Arbeitsmarkt Zugehörigen erfahren eine Vorzugsbehandlung über Außenbewerber.

Die Entwicklung des Konzepts innerbetrieblicher Teilmärkte in den USA wird verständlich, berücksichtigt man die relativ weitgehende Festsetzung von Allokationsentscheidungen durch formale tarifvertragliche, zum Teil auch unilateral gewerkschaftliche Regelungen. So werden beispielsweise Umsetzungs- und Beförderungsentscheidungen im Betrieb durch strikte Anwendung betriebsweiter Senioritätssysteme festgelegt. Die formale vertragliche Bestimmung der Arbeitskräftesteuerung hat dazu beigetragen, den innerbetrieblichen Allokationsmechanismus sichtbar zu machen.

Für die praktische Relevanz innerbetrieblicher Teilarbeitsmärkte ist aber der Grad der Formalisierung der Regelung keineswegs entscheidend. Innerbetriebliche Arbeitsmärkte können ebenso — wie dies etwa für die BRD zutrifft — durch nicht-formalisierte Betriebspolitik (betriebliche Personal- und Sozialpolitik) geschaffen und aufrechterhalten werden. Entscheidend ist vielmehr, daß die Allokation von Arbeitskräften im Betrieb nicht oder nicht allein durch Veränderungen externer Lohnstrukturen gesteuert wird.

### 3. Bedingungen der Entstehung

Innerbetriebliche Arbeitsmärkte, so sei hier zunächst thesehaft formuliert, bilden sich *unter bestimmten ökonomischen und sozialen Bedingungen auf der Angebots- oder Nachfrageseite des Arbeitsmarkts heraus*. Unter diesen Bedingungen entspricht diese Marktform eher dem Interesse einzelwirt-

schaftlicher Rentabilität als Anpassungsprozesse, die über den externen Markt verlaufen. Die Bedingungen für die Herausbildung von betrieblichen Arbeitsmärkten können hier nicht systematisch abgehandelt werden, da die dafür notwendigen theoretischen und begrifflichen Arbeitsschritte noch ungenügend entwickelt sind<sup>4)</sup>. Hier seien nur einige wesentliche Impulse genannt.

Eine herausragende Rolle unter den Entwicklungsbedingungen kommt der *betriebspezifischen Qualifikation* der Arbeitskraft zu. Dabei handelt es sich um Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten, die, auf einer mehr oder minder breiten Grundqualifikation aufbauend, nur in einem einzelnen Betrieb verwertbar und folglich nicht auf andere Betriebe transferierbar sind. Der Erwerb betriebspezifischer Qualifikation ist in der Regel nur in dem Betrieb oder Betriebsteil möglich, für den die Qualifikation spezifisch ist. Der Erwerb erfolgt häufig durch Anlernungsprozesse, die informal im Vollzug des Produktionsprozesses erfolgen und insoweit erheblich kostengünstiger als formal geregelte, aus dem Produktionsprozeß ausgelagerte Qualifizierungsmaßnahmen sind.

Die Rentabilität betriebspezifischer Qualifikation setzt indessen stabilen Bedarf nach dieser Qualifikation im Einzelbetrieb voraus. Denn kostengünstige Anlernprozesse, die als Teil des Produktionsablaufs abfallen, bedingen, daß dieser Prozeß über längere Zeitspannen stabil ist. Werden betriebspezifische Qualifikationen kurzfristig und deshalb in der Regel unter höherer Kostenbelastung vermittelt, wie dies etwa bei formalen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen der Betriebe der Fall ist, so ist dies wiederum nur rationell, wenn eine genügend lange Nutzungsperiode der Qualifikation zu erwarten ist, durch die der Qualifikationsaufwand amortisiert wird.

Die Kontinuität der Nachfrage bzw. auch des Angebots von Qualifikationen im Einzelbetrieb dürfte generell zugenommen haben. Dazu trugen bei die wachsenden Betriebs- und Unternehmens-einheiten, die erhöhte Sachkapitalausstattung der Produktion, die geografische Expansion der Faktor- wie auch der Gütermärkte und schließlich die verstärkte oder erweiterte Gewährung direkter oder indirekter Beschäftigungsgarantien wie etwa im Be-

<sup>3)</sup> Vgl. *Doeringer, P. B., Piore, M. J., Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, Lexington/Mass. 1971.

<sup>4)</sup> Eine theoretische Behandlung des betriebsinternen Arbeitsmarkttypus wird im Rahmen des Teilprojekts C-4 des SFB 101 versucht. Siehe dazu: *Sengenberger, W., Arbeitsmarktstruktur — Ansätze zu einem Modell des segmentierten Arbeitsmarkts*, Köln/Frankfurt 1975.

reich des öffentlichen Dienstes. Auf der Angebotsseite des Arbeitsmarkts dürfte es vor allem die langanhaltende Arbeitskräfteknappheit in der BRD gewesen sein, die innerbetriebliche Anpassungsmaßnahmen förderte. Diese Knappheit auf vielen externen Teilarbeitsmärkten führte nicht nur zu höheren Preisen des externen Arbeitsangebots, sondern erhöhte auch die Kosten für die Arbeitskraftsuche und -auswahl (Rekrutierungskosten). Unter diesen Umständen wurde es für viele Betriebe notwendig, ihr internes Angebot an Qualifikationen durch Aus- und Weiterbildung ihrer Belegschaften auszuweiten. Auch um Arbeitskräfte im Betrieb halten zu können, ergriff man verschiedentlich Weiterbildungsmaßnahmen, die man als freiwillige Sozialleistungen ausweisen konnte<sup>9)</sup>.

Um die Abwanderungsgefahr der Weitergebildeten aufzufangen, um also den internen Arbeitsmarkt nach außen hin abzuschirmen, wurde die Weiterbildung zum Teil eng betriebsbezogen organisiert und durchgeführt, zum Teil wurden Aufstiegsmöglichkeiten in Aussicht gestellt, verschiedentlich wurden Arbeitskräfte auch vertraglich für einige Zeit an den Betrieb gebunden. All diese Maßnahmen waren darauf ausgerichtet, den Anreiz des einzelnen Beschäftigten für einen Betriebswechsel zu reduzieren<sup>10)</sup>.

Betriebsspezifische Qualifikation, insoweit sie von erweiterter zwischenbetrieblicher Arbeitsteilung induziert war, war also nicht allein Impuls für innerbetriebliche Teilarbeitsmärkte, sondern zugleich deren Folgewirkung, sofern sie durch verstärkte betriebliche Bindung der Belegschaft die Rentabilität betrieblicher Ausbildungsinvestitionen sicherstellen konnte.

Auf indirekte Weise hat auch die zunehmende Beschäftigung von geringqualifizierten Arbeitskräften, vor allem von Freigesetzten aus dem primären Wirtschaftssektor, von Hausfrauen und Ausländern, die Entwicklung von innerbetrieblichen Arbeitsmärkten begünstigt: Zwar wurden von den Betrieben in diese Arbeitskräftegruppen nicht in größerem Umfang Bildungsinvestitionen getätigt, da diese Gruppen auf Grund der kurzen erwarteten Beschäftigungsperioden nicht in den Betrieb integrierbar erschienen und sich solche Investitionen demnach nicht lohnen würden; um aber diese minderqualifizierten Arbeitskräftegruppen überhaupt beschäftigen zu können, war ein erhöhter Bedarf an planerischen, dispositiven und kontrollierenden Tätigkeiten notwendig, der erst durch Weiterbildung hauptsächlich von Facharbeitern zu Führungskräften bewältigt werden konnte. Letztere Maßnahmen förderten die

Betriebskarrieren der Facharbeiter und entsprachen einer Politik der Personalstabilisierung.

Inwieweit betriebsinterne Arbeitsmärkte in der BRD durch institutionelle Regelung, etwa durch *öffentliche Arbeitsmarktpolitik* oder *Tarifpolitik*, gefördert werden, bleibt ebenfalls noch systematisch zu klären. Die öffentliche Arbeitsmarktpolitik scheint ihren Maximen und prinzipiellen Instrumenten entsprechend eher gegen die Förderung betrieblicher Anpassungsprozesse der beschriebenen Art gerichtet zu sein. So ist etwa das Arbeitsförderungsgesetz, insbesondere das Instrumentarium der individuellen Förderung der beruflichen Bildung, prinzipiell an einem Modell berufsfachlicher Teilarbeitsmärkte orientiert bzw. versucht, diese zu fördern<sup>11)</sup>. Bei der individuellen Förderung der beruflichen Bildung nach dem Arbeitsförderungsgesetz werden explizit Maßnahmen, die auf das Wohl des Einzelbetriebs gerichtet sind, von der Förderung ausgeschlossen (vgl. § 37, 6 AFG). Auch das kürzlich verabschiedete Gesetz über die Transferierbarkeit von betrieblichen Sozialleistungen verweist eher darauf, daß man betriebliche Märkte durch öffentliche Politik nicht fördern möchte.

Auf der anderen Seite gibt es allerdings Hinweise einer Begünstigung von innerbetrieblichen Arbeitsmärkten durch den Gesetzgeber. Beispielsweise enthält das neue Betriebsverfassungsgesetz direkt oder indirekt Bestimmungen, die zu einem verstärkten Einsatz von innerbetrieblichen Anpassungsmaßnahmen führen. Dazu rechnen etwa die innerbetriebliche Stellenausschreibung, die Aufforderung an Arbeitgeber und Betriebsrat zur Förderung der Weiterbildung sowie die Bestimmungen zur betrieblichen Personalplanung<sup>12)</sup>.

9) Betriebliche Weiterbildung hat etwa seit 1960 in der BRD in erheblichem Umfang zugenommen: Siehe *Sass, J., Sengenberger, W., Weltz, F.*, Weiterbildung und betriebliches Arbeitskräftepotential, Köln/Frankfurt 1974; vgl. *Wirtschaft und Statistik*, Wiesbaden 1972, Heft 6, S. 327; *Edding, F., u. a.*, Struktur und Finanzierung der Aus- und Weiterbildung, Schriften der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Band 11, Göttingen 1973.

10) *Lutz, B., u. a.* Arbeitswirtschaftliche Modelluntersuchung eines Arbeitsmarkts, Zusammenfassender Bericht, Frankfurt 1973, S. 64—66.

11) Vgl. *Lutz, B., Sengenberger, W.*, Arbeitsmarktstrukturen und öffentliche Arbeitsmarktpolitik, Schriften der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Band 26, Göttingen 1974, Kap. IV.

12) Mit der Ausweitung innerbetrieblicher Arbeitsmarktprozesse stellt sich die Frage, ob der Tendenz nach den Gewerkschaften als Tarifpartner auf dem externen Arbeitsmarkt Einflußnahme entzogen wird und dem Betriebsrat als der innerbetrieblichen Arbeitnehmervertretung verstärkte Bedeutung zugewiesen wird. Angesichts der nach wie vor schwachen Einflußrechte des Betriebsrats nach der geltenden Betriebsverfassung ist diese Frage langfristig von erheblicher strategischer Relevanz. Vgl. *Maase, M., Sengenberger, W., Weltz, F.*, Weiterbildung — Aktionsfeld für den Betriebsrat?, Köln/Frankfurt 1975.

Der Entwicklung oder Konsolidierung betrieblicher Teilarbeitsmärkte förderlich dürften schließlich all jene rechtlich-normativen Bestimmungen sein, die die Möglichkeit der Entlassung von Arbeitskräften einschränken. In diesem Sinne sind Rationalisierungsschutzabkommen, Sozialpläne sowie tarifvertraglicher Schutz vor Entlassungen älterer Arbeitnehmer noch eingehender zu betrachten.

#### 4. Einige empirische Hinweise für Umfang und Bedeutung

Je stärker der Gesamtarbeitsmarkt von den Allokationsprinzipien betrieblicher Teilmärkte durchsetzt ist, desto stärker muß man Verhaltensweisen bei Beschäftigern und Beschäftigten erwarten, die denen der neoklassischen Arbeitsmarkttheorie widersprechen. Die im folgenden zitierten empirischen Befunde, die die Existenz betrieblicher Allokationsstrukturen belegen sollen, sind weitgehend der Augsburg-Studie entnommen<sup>11)</sup>.

Zunächst haben betriebliche Arbeitsmärkte eine verringerte Effektivität von Lohndifferentials als Steuerungsinstrument der Arbeitskräfteallokation zur Folge. Je stärker die Arbeitskräfte betrieblichen Märkten verhaftet sind, desto größer muß das Verdienstgefälle zwischen Betrieben sein, um die Arbeitskräfte zum Arbeitsplatzwechsel bewegen zu können. Tatsächlich zeigte sich bei der Befragung der Augsburger Arbeitnehmer, daß der Zuwachs im Verdienst, den man ihnen zum Wechsel auf eine andere Stelle anbieten müßte, im Durchschnitt relativ hoch war, jedenfalls weit über den in der Vergangenheit in dem Wirtschaftsraum erzielten Verdienstzuwachsen beim Wechsel des Arbeitgebers<sup>12)</sup>.

Mit der geringen Wirksamkeit des Verdienstdifferentials korrespondierte eine sehr beschränkte Neigung zu zwischenbetrieblicher Mobilität der Arbeitskräfte. Dafür sprach einerseits eine hohe durchschnittliche Dauer der Betriebszugehörigkeit sowie die Erwartung, berufliches Fortkommen eher im eigenen als in einem anderen Betrieb erzielen zu können. Das geäußerte Interesse der Mehrzahl der Augsburger Arbeitnehmer an einem langfristigen stabilen Beschäftigungsverhältnis sowie die ebenfalls registrierte Unkenntnis der Erwerbchancen (Löhne, Arbeitsbedingungen) in anderen Betrieben des regionalen Arbeitsmarkts deuten darauf hin, daß man den eigenen Betrieb als den „relevanten“ Arbeitsmarkt betrachtet.

Deutliche Hinweise auf die Dominanz betrieblicher Allokationsstrukturen ergaben sich auch aus dem Verhalten der Beschäftigten. Auffällig war vor

allem die konsistente Bevorzugung bzw. Benachteiligung bestimmter Arbeitskräftegruppen bei Einstellungen und Entlassungen. So wurden bei sonst gleichen Bedingungen vorzugsweise Männer vor Frauen, Deutsche vor Ausländern, junge vor alten Arbeitnehmern eingestellt. Bei der Entlassung zeigte sich eine eindeutige Rangfolge entsprechend der Betriebszugehörigkeitsdauer: Die Arbeitskräfte auf den betrieblichen Eintrittspositionen wurden zuerst, die auf den Endpositionen der betrieblichen Mobilitätsketten zuletzt freigesetzt. In diesem Verhalten der Arbeitgeber drückt sich deren Interesse aus, für Investitionen in betriebsspezifische Qualifikation eine möglichst lange Ertragsdauer zu erzielen und demgemäß Arbeitskräfte nach erwarteter (bei Einstellung) oder tatsächlicher (bei Entlassungen) Betriebszugehörigkeit zu diskriminieren.

Für den effektiven Anreiz zur Errichtung innerbetrieblicher Arbeitsmärkte ist indessen nicht allein die erwartete Beschäftigungsdauer der Arbeitskräfte relevant, sondern zugleich, wie oben bereits angedeutet, die Stabilität der Nachfrage nach Arbeitskraft. Nur bei kontinuierlichem Bedarf an bestimmter Qualifikation wird die Erzeugung und Nutzung betriebsspezifischen Humankapitals rentabel. Empirisch müßte sich dieser Zusammenhang als positive Korrelation des Volumens an zwischenbetrieblicher Mobilität und der Stabilität der Nachfrage aufweisen lassen. Tatsächlich zeigte das Material der Augsburg-Studie, daß Branchen mit stabiler Nachfrage, wie etwa Bundesbahn, Bundespost, andere Bereiche des öffentlichen Dienstes, sowie die kapitalintensive chemische Industrie geringe Bilanzen im Betriebswechsel ihrer Beschäftigten aufweisen, nachfrageinstabile Branchen, wie etwa das Baugewerbe, das Gaststättengewerbe und das Handwerk, hingegen hohe Frequenzen von Arbeitsplatzwechsel<sup>13)</sup>. Daraus läßt sich folgern, daß quantitativer oder qualitativer Ausgleich von Arbeitsplatzanforderungen und Arbeitskräfteangebot in den erstgenannten Branchen weit stärker als in den letztgenannten über interne Anpassungsprozesse erfolgt.

Nicht zuletzt sprechen für die hier erörterte These zwei bedeutsame aktuelle Arbeitsmarktphänomene:

11) Vgl. Lutz, B., u. a., *Arbeitswirtschaftliche Modelluntersuchung eines Arbeitsmarkts*, a. a. O.; Lutz, B., *Modelluntersuchung eines regionalen Arbeitsmarkts*, Bde. I—III (hektographiert), München 1973.

12) Eine eingehende Analyse der Augsburg-Befunde und ihrer Evidenz für betriebliche Teilmärkte findet sich in: Lutz, B., Sengenberger, W., *Arbeitsmarktstruktur und öffentliche Arbeitsmarktpolitik*, a. a. O., Kap. III, S. 78—94, und Weltz, F., *Bestimmungsgründe des Verhaltens von Arbeitnehmern auf dem Arbeitsmarkt*, Frankfurt 1971.

13) Vgl. Lutz, B., Sengenberger, W., *Arbeitsmarktstruktur und öffentliche Arbeitsmarktpolitik*, a. a. O., S. 87.

Die Verknappung des Angebots von Ausbildungsstellen und die veränderte Struktur der Arbeitslosen.

Expandieren innerbetriebliche Arbeitsmärkte, so ist in verstärktem Maße einzelbetrieblich organisierte und geregelte Qualifizierung zu erwarten. Umgekehrt ist mit einem Rückgang von Ausbildungsgängen zu rechnen, die wie die herkömmliche Berufsausbildung in Deutschland eher dem Typus des fachlichen Teilarbeitsmarkts entsprechen, also auf zwischenbetrieblichen Arbeitskräfteaustausch innerhalb einer Branche oder eines Berufs angelegt sind.

Dominieren betriebsinterne Teilmärkte den Gesamtarbeitsmarkt, so hat dies bestimmte Wirkungen auf die Struktur der Arbeitslosen oder anderweitig unterbeschäftigter Arbeitskräfte zur Folge. In diesem Falle haben nicht nur diejenigen inferiore Beschäftigungschancen, die, wie Hausfrauen und Ausländer, im Durchschnitt kürzere Perioden der Beschäftigung in einem Betrieb erwarten lassen, sondern auch junge und alte Arbeitnehmer, bei denen das in sie investierte betriebsspezifische Humankapital umfangmäßig noch gering ist bzw. im Falle der älteren Arbeitnehmer bereits amortisiert und die Ertragsperiode für weitere betriebliche Investition stark verkürzt ist. Hingegen dürfen mit relativ großer Sicherheit vor Entlassung im Rezessionsfall die Beschäftigten mittleren Alters rechnen, die einerseits bereits relativ stark betriebsspezifisch qualifiziert sind und deren verbleibendes Arbeitsleben andererseits noch lange genug dauert, um einen Ertrag aus zukünftigen Bildungsinvestitionen zu gewährleisten. In der Tat zeichnen sich derzeit überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenquoten nicht nur für weibliche und ausländische Erwerbsspersonen, sondern auch für Arbeitnehmer ab, die unter 25 und über 50 Jahre alt sind.

##### **5. Folgen innerbetrieblicher Arbeitsmärkte für die öffentliche Arbeitsmarktpolitik**

Innerbetriebliche Arbeitsmärkte haben einen Teil der arbeitsmarktpolitischen Probleme der Nachkriegszeit in der BRD gelöst, aber zugleich neue geschaffen, die sich allmählich deutlicher konturieren und auf die die öffentliche Arbeitsmarktpolitik selbst mit dem im Arbeitsförderungsgesetz von 1969 neu geschaffenen Instrumentarium nicht vorbereitet ist.

Innerbetriebliche Teilmärkte haben einen beachtlichen Beitrag zur Bewältigung des wirtschaftlich-technischen Strukturwandels vor allem in den sechziger Jahren geleistet. Sie haben relativ schnell, häufig unmerklich und unbürokratisch, Anpassungsleistungen gebracht, vor allem durch betriebliche for-

male und informale Qualifizierungsprozesse, durch Anpassung von Technologien und durch betriebsinterne Umsetzung von Arbeitskräften<sup>14)</sup>.

Vieles spricht dafür, daß mittels innerbetrieblicher Anpassungsmechanismen die Wirkung der konjunkturellen Ausschläge auf die Beschäftigung abgemildert wurden; so hat man durch innerbetriebliche Maßnahmen vermutlich zumindest einen Teil der Uberrnachfrage nach Arbeitskraft abgefangen; umgekehrt hat man in Rezessionsperioden das betriebliche Stammpersonal nicht entlassen, sondern als betriebsspezifisches Humankapital, das nur unter erheblichem zeitlichem oder finanziellem Aufwand reproduzierbar ist, im Betrieb gehortet. Betriebsinterne Märkte dürften also in gewissem Umfang antizyklisch gewirkt haben.

Allerdings muß gleich einschränkend hinzugefügt werden, daß die antizyklische Wirkung betriebsinterner Arbeitsmärkte nur Teile der Gesamtbeschäftigung betrifft, nämlich diejenigen, in denen betriebliche Allokationsstrukturen etabliert sind. Die Personalstabilisierung gilt nur für Arbeitskräftegruppen, in die die Betriebe in größerem Umfang Personalinvestition, wie etwa Aus- und Weiterbildung, getätigt haben. Andere Arbeitskräftegruppen, bei denen auf Grund des erwarteten instabilen Beschäftigungsverhaltens Personalinvestitionen in größerem Umfang nicht lohnend scheinen, wurden von dem stabilisierenden Effekt betrieblicher Märkte nicht nur nicht erfaßt, sondern eher negativ berührt; und zwar in der Weise, daß über diese Gruppen vorwiegend und häufig ausschließlich Schwankungen im betrieblichen Arbeitskräftebedarf ausgeglichen werden, daß diese Gruppen demnach als Elastizitätspuffer für betrieblichen Arbeitskräfteeinsatz dienen.

Ergebnis dieser Prozesse ist die Tendenz zur Herausbildung eines dualen Arbeitsmarkts durch Polarisierung des Arbeitskräfteangebots in zwei Gruppen: In solche, die vom Konjunkturzyklus relativ abgeschirmt sind und günstige Chancen für beruflichen Aufstieg haben, und solche, die den konjunkturellen Schwankungen voll ausgesetzt sind und wenig Möglichkeiten für berufliches Fortkommen besitzen.

Aber selbst für diejenigen, die in den betrieblichen Teilarbeitsmarkt fest integriert sind, ist der Schutzschild der Personalstabilisierung nur ein bedingter. Schlägt das Konjunkturpendel stärker aus oder läßt

14) Vgl. *Lutz, B., Arbeitswirtschaftliche Modelluntersuchung ...*, a. a. O., S. 57 ff.; *Schultz-Wild, R., Weltz, F., Technischer Wandel und Industriebetrieb*, Frankfurt/M. 1973, S. 133 ff.

sich der Strukturwandel auch durch innerbetriebliche Anpassungsmaßnahmen nicht mehr bewältigen, so bietet auch die Zugehörigkeit zu betriebsinternen Arbeitsmärkten keine Arbeitsplatzsicherheit mehr. Dies ist etwa dann der Fall, wenn man einen längeranhaltenden oder tiefgreifenden konjunkturellen Einbruch erwartet, so daß die Kosten der Hortung von Arbeitskraft in dieser Phase die Kosten der Wiederbeschaffung der Arbeitskräfte übersteigen.

Unter den genannten Bedingungen, wie sie sich derzeit zum Teil zeigen, werden strukturelle Arbeitsmarktprobleme sichtbar. Diese sind als Folgen qualitativer Veränderungen in der Arbeitsmarktstruktur zu werten, die etablierte innerbetriebliche Märkte auf längere Sicht produzieren. Vor allem die Erzeugung betriebsspezifischer Qualifikationen kann erhebliche volkswirtschaftliche Kosten nach sich ziehen. Diese Kosten treten zunächst hauptsächlich für die betriebsspezifisch qualifizierten Arbeitskräfte selbst auf, für die Betriebe sind es zunächst externe Kosten. Allerdings können diese Kosten bei fortgeschrittener Arbeitsmarktsegmentierung auf die Betriebe selbst zurückschlagen.

Für die Arbeitskräfte besteht die Folgewirkung betriebsspezifischer Qualifikation darin, daß nach Freisetzung aus dem Betrieb diese Qualifikation anderswo nicht verwertbar ist und daß folglich mit starken Einbußen an Produktivität und folglich auch mit Einbußen an Einkommen und Arbeitsplatzsicherheit zu rechnen ist bzw. mit relativ hohen Investitionserfordernissen bei Umschulung<sup>15)</sup>.

Eine weitere problematische Folge innerbetrieblicher Arbeitsmärkte für den einzelnen wie für die Funktionstüchtigkeit des Gesamtarbeitsmarkts ergibt sich durch verminderte Transparenz auf dem externen Arbeitsmarkt: Je mehr Arbeitsplätze durch

interne betriebliche Umsetzungen besetzt werden, und umgekehrt, je weniger durch zwischenbetrieblichen Arbeitsplatzwechsel, desto weniger transparent wird für einen Außenstehenden der Arbeitsmarktprozeß. Folge ist, daß die öffentlichen Arbeitsmarktstatistiken, etwa die Statistik der Arbeitslosen, nur diejenigen Arbeitskräfte erfassen, die die Betriebe von außen rekrutieren.

Ein weiteres Folgeproblem des innerbetrieblichen Markttyps ist, daß die Beschreibung der Berufsstruktur in diskreten Berufskategorien unbrauchbar wird. Betriebsspezifische Anpassung führt dazu, daß Qualifikationen von Arbeitskräften und Arbeitsplatzanforderungen stetig und in der Regel in kleinen Schritten sich verändern. Der innerbetriebliche Anpassungsprozeß modifiziert kontinuierlich die statistisch erfaßten Unterschiede zwischen Arbeitsplätzen wie zwischen Arbeitskräften. Die aus diesem Prozeß resultierende Qualifikationsstruktur läßt sich nur schwerlich in eine Berufsklassifikation zwängen, die von einem Modell limitierter berufsfachlicher Teilarbeitsmärkte mit kodifizierten Berufsbildern abgeleitet ist.

All dies wirft erhebliche Schwierigkeiten für Planungsprozesse auf. Insbesondere erscheinen die Möglichkeiten, öffentliche Arbeitsmarkt- und Bildungsplanung mit betrieblicher Personalplanung in Einklang zu bringen, erschwert. Insoweit die Arbeitskräfteplanung im Einzelbetrieb dazu führt, innerbetriebliche Arbeitsmärkte zu konsolidieren, würde dies unmittelbar der an zwischenbetrieblichen Arbeitsmärkten orientierten öffentlichen Arbeitsmarktpolitik zuwiderlaufen.

<sup>15)</sup> Zum Risiko betriebsspezifischer Qualifizierung, siehe besonders: *Boble, F., Altmann, N., Industrielle Arbeit und soziale Sicherheit*, Frankfurt/M. 1973, S. 192 ff.

## Möglichkeiten und Grenzen betrieblicher Arbeitskräftepolitik

von Heribert Kohl\*)

### 1. Ausgangslage: länger anhaltende Gefährdung des Vollbeschäftigungsziels

Die derzeitige beschäftigungspolitische Situation ist gekennzeichnet durch eine Kumulation konjunktureller und nachhaltiger struktureller Arbeitslosigkeit. Wenn auch der sich langsam anbahnende wirtschaftliche Aufschwung eine zunächst zögernde Verbesserung der Beschäftigungslage bringen wird, so kann dies doch die bisher noch ungenügend **analysierten** und auf ihre politischen **sowie** ökonomi-

schen Konsequenzen noch kaum abgeklopften **strukturbedingten** Schwächenmomente nur geringfügig abmildern. Der strukturelle Wandel von Arbeitskräfteangebot und vor allem -nachfrage ist dabei kein Problem des vergangenen oder des kommenden Jahres, sondern hat sich bereits seit geraumer Zeit angezeigt; er wird auch in der mittelfristig

\*) Dr. phil., Wissenschaftlicher Referent im WSI, Düsseldorf