

Sengenberger, Werner

**Article — Digitized Version**

## Das amerikanische Beschäftigungssystem - dem deutschen überlegen?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Sengenberger, Werner (1984) : Das amerikanische Beschäftigungssystem - dem deutschen überlegen?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 64, Iss. 8, pp. 400-406

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135952>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Das amerikanische Beschäftigungssystem – dem deutschen überlegen?

Werner Sengenberger, München

Während in der Bundesrepublik und anderswo in Europa im vergangenen Jahrzehnt Arbeitsplätze verloren gingen, ist in den USA die Beschäftigtenzahl seit 1970 um gut 20 Mill. gewachsen. Diese als „Arbeitsplatzwunder“ apostrophierte Beschäftigungsentwicklung in den Vereinigten Staaten wird in den deutschen Medien vielfach als Beleg für eine überlegene Flexibilität und Dynamik des amerikanischen Beschäftigungssystems gewertet. Darüber hinaus wird argumentiert, daß bei uns die Flexibilität des Arbeitsmarkts durch überhöhte Reallöhne, Kündigungsvorschriften und andere soziale Regulierungsmaßnahmen erstickt worden sei<sup>1</sup>. Ist das amerikanische Beschäftigungssystem tatsächlich dem deutschen überlegen?

---

Hinsichtlich der hierzulande hervorgehobenen Überlegenheit des amerikanischen Beschäftigungssystems ist man auf dem besten Weg zu einer Legendenbildung. Denn die Vermehrung der Arbeitsplätze in den USA hat nicht primär mit der angeblichen Beweglichkeit des amerikanischen Arbeitsmarkts zu tun. Zudem ist die Flexibilität im dortigen Arbeitsmarkt von anderer Art als bei uns und keineswegs immer anpassungs- bzw. strukturwandelswirksam. Schließlich würde, wenn wir uns die Flexibilität des US-Beschäftigungssystems zu eigen machten, manches in Frage gestellt, was bislang im Inland und Ausland als spezifische Stärke der deutschen Wirtschaft anerkannt war. Man sollte also genauer hinschauen, ehe man die Entwicklung in den USA zu einem neuen beschäftigungs- und sozialpolitischen Modell für die Bundesrepublik hochstilisiert.

## Demographische Entwicklung

Bei der Analyse der amerikanischen Beschäftigungsexpansion – fast der gesamte Zuwachs an Arbeitsplätzen betraf den Dienstleistungssektor – müssen längerfristige Entwicklungstendenzen und kurzfristige, zyklische Effekte auseinandergehalten werden<sup>2</sup>. Unter den ersteren spielt die US-spezifische demographische Entwicklung eine herausragende Rolle. So wuchs in den 70er Jahren das Arbeitskräftepotential jährlich um durchschnittlich 2,5 % (gegenüber 1,7 % in den 60er, 1,1 % in den 50er und geschätzten 1,4 % in den 80er

Jahren). Diese hohe Steigerung des Arbeitskräfteangebots resultierte aus einer im OECD-Bereich vergleichsweise hohen Zunahme der Bevölkerung im Erwerbsalter (von 32 Mill. zwischen 1970 und 1981) und einer außergewöhnlich starken Erhöhung der Frauenerwerbsquote von 48,9 % im Jahre 1970 auf 61,5 % im Jahre 1982, während in der Bundesrepublik die Erwerbsbeteiligung der Frauen mit knapp 50 % fast unverändert blieb. Von den ca. 21 Mill. zusätzlichen Arbeitsplätzen in den USA kamen allein 13 Mill. den Frauen zugute.

Unterstellt man ein kurzfristig einigermaßen konstantes Verhältnis zwischen Wohnbevölkerung und der Nachfrage nach bestimmten Dienstleistungen, so kann man schließen, daß ein großer Teil der neuen Service-Jobs bereits mit dem Bevölkerungswachstum (von fast 30 Mill.) erklärt werden kann; so etwa die rund 2 Mill. neuen Arbeitsplätze im Gaststättengewerbe, die um etwa 6 Mill. gestiegene Beschäftigtenzahl im Handel, die jeweils rund 3 Mill. zusätzlichen Arbeitsplätze im Gesundheits- und im Erziehungssektor, das um fast 1 Mill. größere Beschäftigtenvolumen bei Kirchen und Wohlfahrtsträgern sowie die Ausweitung der Beschäftigtenzahl bei Reparatur- und anderen Dienstleistungen um 1,7 Millionen.

Aber auch der öffentliche Beschäftigungssektor ist beträchtlich ausgeweitet worden, insbesondere unter

---

<sup>1</sup> So z. B. eine vergleichende Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft. Vgl. IW-Trends Nr. 1/1984, Deutscher-Instituts-Verlag, Köln 1984.

<sup>2</sup> Ein Überblick über die Arbeitsmarktentwicklung in den USA und in der Bundesrepublik findet sich in: D. Winkler-Büttner: Die Beschäftigungsentwicklung in den USA und in der Bundesrepublik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 64. Jg. (1984), H. 7, S. 341 ff.

---

*Dr. Werner Sengenberger, 42, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e. V. in München.*

der Carter-Administration, als von den 20 Mrd. \$ für direkte Arbeitsplatzbeschaffung allein 10 Mrd. für den öffentlichen Dienst bereitgestellt wurden<sup>3</sup>.

### **Austauschbeziehungen**

Die in großer Zahl neu geschaffenen Service-Jobs wurden nun keineswegs vor allem von der Erwerbsbevölkerung eingenommen, die aus dem Produzierenden Sektor freigesetzt wurde, sondern größtenteils von Personen, die vorher nicht erwerbstätig waren<sup>4</sup>. Darunter war ein besonders hoher Anteil von verheirateten und geschiedenen Frauen. Zwischen 1970 und 1981 stieg die Zahl der beschäftigten Frauen, die verheiratet waren, um 7 Mill., die Zahl der verwitweten oder geschiedenen Frauen im Berufsleben von 4,7 auf 7,3 Mill.

Auch eine 1978 vorgenommene Untersuchung der Austauschbeziehungen zwischen der Beschäftigung im Produzierenden und im Dienstleistungssektor spricht dagegen, daß die neuen Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich durch Umsetzung besetzt wurden. Während die Wahrscheinlichkeit im Produzierenden Sektor dreimal größer war, daß ein zusätzlich Beschäftigter aus dem Dienstleistungssektor als aus der stillen Reserve kam, war es im Service-Sektor eher umgekehrt: dort war es doppelt so wahrscheinlich, daß ein Neueintretender vorher nicht beschäftigt war, als daß er aus dem Produzierenden Gewerbe kam. Bei den Frauen war das Verhältnis sogar 6:1<sup>5</sup>.

Steigt die Beschäftigung der verheirateten Frauen (und damit auch die Quote der Haushalte mit mehr als einem Verdienner) und die der geschiedenen Frauen so rapide an wie in den USA, so hat dies nicht allein beschäftigungspolitische Wirkungen über den Einkommensmultiplikator, sondern löst vor allem eine beträchtliche Mehrnachfrage auf dem Markt für Dienstleistungen aus, die man sonst im Haushalt selbst verrichtet hätte oder die man sich erst aufgrund des Doppelverdienstes leisten kann. So läßt sich leicht die enorme Steigerung im Beschäftigungsvolumen bei privaten, sozialen und kommunalen Dienstleistungen wie auch im Gaststättengewerbe erklären. Sie entspricht gesteigerter Nachfrage, induziert durch staatliche Arbeitsförderung und verändertes Erwerbsverhalten.

### **Arbeitsplatzqualität**

Die starke Neigung amerikanischer Frauen seit den 70er Jahren, auf den Arbeitsmarkt zu drängen – und

dort auch zu bleiben, wenn die Beschäftigungsaussichten ungünstig sind –, hat nicht allein mit einem gesellschaftlichen Wertewandel zu tun; sie ist zugleich Ausdruck der Tatsache, daß bis in die zweite Hälfte der 70er Jahre als Echoeffekt des Baby-Booms nach dem Zweiten Weltkrieg unverhältnismäßig viele junge Amerikaner die Familie verließen und ins Erwerbsleben eintraten und die Mütter danach eine Arbeit aufnahmen, zum Teil auch um die Einkommensverluste aufgrund rasch steigender Arbeitslosigkeit bei den Männern aufzufangen.

Man muß aber neben der zahlenmäßigen Entwicklung von Arbeitsangebot und -nachfrage auch die Qualität der neugeschaffenen Beschäftigung in Betracht ziehen. Die Mehrzahl der neuen Arbeitsplätze muß als „bad jobs“ eingestuft werden<sup>6</sup>. Sie sind kurzlebig (von durchschnittlich 4-5 Jahren Dauer), wenig konjunktur stabil, und die Entlohnung liegt häufig nahe beim gesetzlichen Mindestlohn, der lediglich ein Drittel oder weniger dessen beträgt, was ein Arbeiter in der Stahl- oder Autoindustrie verdient. Häufig gibt es auch keinen Schutz vor übermäßig langer Arbeitszeit oder anderen fragwürdigen Arbeitsbedingungen. Typisch für einen Teil der neuen Beschäftigung sind die rapide gewachsenen Jobs in Schnellrestaurants und Copy-Shops, wo ständiger Personalwechsel und schlechte Bezahlung zusammenkommen.

### **Arbeitslosenquote**

Wären die neugeschaffenen Arbeitsplätze im US-Dienstleistungssektor nicht primär aus dem Reservepool von Hausfrauen und neu in das Erwerbsleben eintretenden Jugendlichen, sondern – wie vielfach behauptet – durch reibungslose Umsetzung von Arbeitnehmern besetzt worden, die Opfer des Strukturwandels wurden, so hätte sich dies auch in der Arbeitslosenstatistik niederschlagen müssen. Es hätte nicht zu einer größeren Arbeitslosigkeit in den kontraktiven Bereichen kommen dürfen, und die Gesamtarbeitslosigkeit hätte, wenn nicht proportional, so doch deutlich mit der Zunahme der Beschäftigung abnehmen müssen. Nur dann wäre die These eines hochflexiblen Arbeitsmarktes stichhaltig.

Die Arbeitslosigkeit ist jedoch konjunkturbereinigt in den 15 Jahren vor 1983 recht stetig um nahezu das Dreifache gestiegen. Selbst bei den Frauen, die ja in erster Linie von den neuen Arbeitsplätzen profitieren, wuchs die Erwerbslosigkeit, wenn auch weniger stark als bei den Männern. Zugleich ist in den 70er Jahren das Ausmaß an struktureller Arbeitslosigkeit, gemessen an

<sup>3</sup> Vgl. Eli Ginzberg: Good Jobs, Bad Jobs, No Jobs, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1979, S. 29.

<sup>4</sup> Vgl. Monthly Labor Review, April 1984, S. 21.

<sup>5</sup> Vgl. Ebenda, S. 20.

<sup>6</sup> Vgl. Eli Ginzberg, a.a.O., S. 37.

der Quote der offenen Stellen bei gegebenem Arbeitslosigkeitsniveau, ebenfalls deutlich gestiegen<sup>7</sup>. Auch dies widerspricht der Flexibilitätsthese.

Ferner lag bis ins Jahr 1983 hinein die Arbeitslosigkeit in den USA erheblich, bis 1980 sogar mindestens um das Zweifache höher als in der Bundesrepublik. Dies gilt auch, wenn man die unterschiedliche Erfassung der Arbeitslosen berücksichtigt und sie gemäß der ILO-Konvention vergleichbar macht. Erst im Laufe des Jahres 1983 kam es zu einer starken Annäherung im Ausmaß der Arbeitslosigkeit in den beiden Ländern, und in den letzten Monaten hat erstmals seit langer Zeit die gemessene Arbeitslosigkeit in den Vereinigten Staaten das hiesige Niveau unterschritten. Dies ist jedoch – neben der mittlerweile sehr günstigen demographischen Entwicklung – in erster Linie auf den unerwartet starken Konjunkturaufschwung in den USA seit Ende 1982 zurückzuführen, der vor dem Hintergrund hoher Realzinsen, eines hohen Zustroms an ausländischem Kapital, riesiger Handelsbilanzdefizite und hartnäckiger Haushaltsdefizite zustande kam und folglich schon bald die weitere konjunkturelle Erholung nicht nur in den USA, sondern auch in Europa und anderswo in der Welt bedrohen könnte<sup>8</sup>.

### Arbeitskräftemobilität

Auf den ersten Blick ist das Ausmaß an Beweglichkeit auf dem US-Arbeitsmarkt bestechend. Die geographische Mobilität der Arbeitskräfte ist relativ hoch; die Amerikaner, besonders die jungen, wechseln viel häufiger den Arbeitgeber, als dies in Europa der Fall ist; und die Umschlagsgeschwindigkeit und -häufigkeit bei der Arbeitslosigkeit ist wesentlich größer, die Durchschnittsdauer der Arbeitslosigkeit entsprechend geringer<sup>9</sup>. Wie außerordentlich „mobil“ die amerikanischen Arbeiter sind, läßt sich aus folgender Überschlagsrechnung ersehen: Während das Verhältnis der Zahl der Zugänge in und der Abgänge aus einem Beschäftigungsverhältnis zur Zahl der Beschäftigten in der amerikanischen Industrie im Mittel der Jahre 1972 bis 1981 bei knapp 50 % (!) lag, also im Durchschnitt fast jeder Zweite im Laufe eines Jahres in einem Betrieb eintrat bzw. ihn verließ, betrug im Vergleich dazu der Anteil bei uns in der Bundesrepublik in den letzten Jahren lediglich etwa ein Fünftel<sup>10</sup>.

Aber darf man aus diesem epidemischen Ausmaß von Bewegung auf dem Arbeitsmarkt auf höhere Flexi-

bilität schließen? Nicht unbedingt. Transaktionen von Kapital und Arbeit dürfen nicht ohne weiteres mit Anpassungsflexibilität gleichgesetzt werden. Nicht jede Bewegung – jeder Arbeitsplatzwechsel, jede Betriebsgründung oder -schließung – ist anpassungs- bzw. strukturwandelswirksam. Viel Bewegung kann sogar ein Hinweis auf ineffiziente Anpassung und Ressourcenallokation sein, ähnlich wie eine Fußballmannschaft mit schlechtem Stellungsspiel sich mehr bewegen muß, um am Ball zu bleiben, und ein Spieler mit schlechter Ballbeherrschung dem Ball öfter nachlaufen muß als ein guter Balltechniker.

### Anpassung an Nachfrageveränderungen

In der amerikanischen Wirtschaft ist im allgemeinen das Heuern und Feuern (Layoff) leichter und weniger kostspielig. Eine Studie in der Autoindustrie ergab, daß bei vergleichbaren Konjunkturausschlägen die Reagibilität der Beschäftigtenzahl in den USA wesentlich größer ist als in der Bundesrepublik<sup>11</sup>. Je nach Schätzzeitraum betrug die Beschäftigtenelastizität in der Nachkriegszeit in der deutschen Autoindustrie höchstens die Hälfte der amerikanischen und war zeitlich weit stärker verzögert, was auf eine größere Verstetigung des Personalbestandes in der Bundesrepublik hindeutet.

Größere Personalstabilität führt indes keineswegs zu insgesamt signifikant niedrigeren Anpassungsspielräumen in der Bundesrepublik, denn – wie die Autostudie ermittelte – die geringe Reagibilität beim Beschäftigtenvolumen wird durch größere Arbeitszeitflexibilität größtenteils wieder ausgeglichen. Dies ermöglicht vor allem die ausgiebige Nutzung des Instruments Kurzarbeit, das die Unternehmen kostenmäßig stark entlastet.

Es ist auch keineswegs so, daß es in der amerikanischen Industrie keine Restriktionen im Beschäftigungssystem gäbe. Im Gegenteil, das extensive und hochformalisierte tarifvertragliche Senioritätsrecht läßt den amerikanischen Betrieben weit weniger Handlungsspielraum in bezug auf die Personalauswahl bei Einstellungen, Entlassungen, Umsetzungen und Beförderungen als den deutschen, die weitaus mehr nach Qualifikations- und Leistungsmerkmalen sowie Verhaltenskriterien selektieren können.

<sup>7</sup> Vgl. J. Medoff: U.S. Labor Markets: Imbalance, Wage Growth and Productivity in the 1970s, in: Brookings Papers 1/1983, S. 87 ff.

<sup>8</sup> Vgl. Manfred W e g n e r: Der Konjunkturaufschwung in den Vereinigten Staaten: Ein Erfolgsrezept in Europa?, in: Ifo-Schnelldienst 14/1984.

<sup>9</sup> OECD: Employment Outlook, September 1983.

<sup>10</sup> Vgl. U.S. Department of Labour, Employment and Earnings: Bundesanstalt für Arbeit und eigene Berechnungen.

<sup>11</sup> Vgl. W. Sengenberger, Ch. Köhler: Beschäftigungselastizität und Arbeitsmarktstruktur – Ein Vergleich interner Arbeitsmärkte in der deutschen und amerikanischen Automobilindustrie, in: M. Haller, W. Müller (Hrsg.): Beschäftigungssystem im gesellschaftlichen Wandel, Frankfurt, New York 1983; und Ch. Köhler, W. Sengenberger: Konjunktur und Personalanpassung, Frankfurt, New York 1983.

Vieles spricht dafür, daß die interne Anpassungsflexibilität in den deutschen Industriebetrieben größer ist – und dies trotz des größeren internen Personalumschlags in den amerikanischen Betrieben, der vor allem eine Konsequenz der hohen Arbeitsteilung, der vergleichsweise geringen Polyvalenz der gewerblichen Arbeitskräfte, d. h. der Einsetzbarkeit aufgrund beruflicher Qualifikation, und der durch Senioritätsregeln induzierten Folgemobilität ist. Die größere Personalstabilisierung hierzulande läßt auch die Entwicklung von mehr produktiver Qualifikation zu – Produktivität des einzelnen Arbeiters, insbesondere aber kollektive Produktivität durch gewachsene Kooperation von Arbeitskräftegruppen. Verstetigung der Beschäftigungsverhältnisse ist demzufolge nicht als Makel zu sehen, sondern als produktivitätsförderndes Moment. Nicht zuletzt wurden die Probleme, die die US-Automobilindustrie immer wieder mit der Produktqualität hatte, auf den unstetigen Arbeitskräfteeinsatz zurückgeführt. In den letzten Jahren waren das Management und die Gewerkschaften nicht nur in der US-Autoindustrie, sondern auch in anderen Branchen bemüht, ihr Beschäftigungssystem zu modifizieren – in Richtung des deutschen Systems mit mehr interner Flexibilität und größerer Beschäftigungssicherheit. Dies geschah zum einen, um Produktivitäts- und Qualitätsprobleme in den Griff zu bekommen, und zum anderen, um die hohen sozialen Belastungen aus der Layoff-Praxis und den ungenügenden Lohnersatz bei Arbeitslosigkeit zurückzudrängen. Man fragt sich, warum diese Reorganisation eingeleitet wurde, wenn das konventionelle System so total überlegen sein soll.

### **Anpassung an den Strukturwandel**

Ferner wird beklagt, daß im Vergleich zu den USA auch der Strukturwandel in der Bundesrepublik durch Eingriffe von Staat und Gewerkschaften in den Arbeitsmarkt behindert werde. Hierin liege die Ursache sowohl der ungenügenden Restrukturierung in der Bundesrepublik als auch des Arbeitsplatzabbaus.

Der Strukturwandel in den USA folgt seit langem tendenziell einem anderen Muster als in der Bundesrepublik. Er vollzieht sich eher durch den Niedergang von Regionen, Branchen und Unternehmen und durch rasches Wachstum in anderen Regionen, Wirtschaftszweigen und Unternehmen. Man könnte diesen Typus als „externen Strukturwandel“ bezeichnen. In der Bundesrepublik hingegen vollzieht sich der strukturelle Wandel der Tendenz nach eher „intern“, d. h. durch Reallokation von Arbeit und Kapital innerhalb von Branchen, Unternehmen und Regionen. Natürlich gibt es auch in den USA eine interne und in Deutschland eine externe Restrukturierung, aber das Verhältnis zwischen

beiden fällt in den USA zugunsten des externen Wandels aus.

Diese Unterschiede haben viele Ursachen. So begünstigen in den USA Investitionshilfen und das Steuerrecht Betriebsgründungen und Stilllegungen weitaus stärker als bei uns. Noch zusätzlich gefördert wird die Kapitalmobilität durch einen räuberischen Wettbewerb von Einzelstaaten und Gemeinden um die Ansiedlung neuer Betriebe, verschiedentlich auch als „Kannibalismus“ und als „zweiter Krieg zwischen den Bundesstaaten“ (nach dem Bürgerkrieg) bezeichnet. Ein weiterer Anreiz zur Betriebsverlagerung liegt in dem regional außerordentlich großen Lohngefälle, eine Folge der dezentralen, betriebszentrierten Tarifstruktur, und in der Uneinheitlichkeit der Sozialgesetzgebung und der Arbeitslosenversicherung, die die Arbeitgeber kostenmäßig unterschiedlich stark belasten, und der Gewerkschaftsfeindlichkeit einer Reihe von Staaten. Umgekehrt erzeugen die regionalen Lohndifferenzen und die Variationen der staatlichen Sozialleistungen auch bei den Arbeitnehmern große Mobilitätsanreize.

### **Fragwürdige regionale Mobilität**

Die ökonomischen Anreize zur regionalen Faktormobilität schaffen eine fragwürdige Form von Flexibilität. Sie können zur Ressourcenverschwendung führen, denn sie veranlassen Firmen dazu, trotz guter Profite den Standort zu wechseln, um noch höhere Erträge zu erwirtschaften oder sich die neueste Technologie subventionieren zu lassen<sup>12</sup>.

Staaten und Gemeinden mit hohen Löhnen locken die Arbeitnehmer, solche mit hoher Arbeitslosenunterstützung und hohen Sozialhilfesätzen die Erwerbslosen an. Vor allem tendiert die Kapitalabwanderung dazu, durch kumulative Verstärkerprozesse lokale oder regionale Depressionsspiralen in Gang zu setzen.

Die räumliche Mobilität von Arbeit und Kapital ist in der amerikanischen Geschichte tief verwurzelt. Es entsprach der Wirtschaftsweise der Siedler, die örtlichen Natur- und Humanressourcen zu nutzen, bis ihre Ertragskraft schwand, um dann – auf der Suche nach neuer Vitalität – in Gegenden mit besseren Ertragsaussichten weiterzuziehen. Es ist die Praxis des „New Frontier“, des ständigen Suchens und Aufspürens neuer Ziele<sup>13</sup>. Die Mobilität zeigt die Präferenz für die „Exit“-

<sup>12</sup> Vgl. B. Bluestone, B. Harrison: *Capital and Communities – The Causes and Consequences of Private Disinvestment*, Washington 1980.

<sup>13</sup> Vgl. „The Significance of the Frontier in American History“, in: Frederick Jackson Turner: *The Frontier in American History*, New York 1920, S. 38.

Lösung<sup>14</sup>, d. h. den Rückzug aus einer prekären Lage und aus bestehenden Bindungen (statt sich mit den Problemen auseinanderzusetzen). Die Abwanderung ist ein Problemlösungsmodus, der als ständige Wiederholung der Flucht der frühen Siedler aus dem feudalen Europa gedeutet wird.

### **Anpassung in der Bundesrepublik**

Im Gegensatz zu den USA ist der Strukturwandel in der Bundesrepublik stärker auf die Reallokation von produktiven Ressourcen innerhalb von Unternehmen, innerhalb bestehender Standorte bzw. bestehender Beschäftigungsverhältnisse gerichtet. Dies schließt nicht aus, daß auch bei uns der Strukturwandel durch örtliche Differenzen von Lohnkosten oder Investitionsanreizen mitgesteuert wird oder durch den Niedergang traditioneller Industrien, wie der Eisen- und Stahlindustrie an Ruhr und Saar oder des Schiffbaus in den Küstenregionen. Die Politik ist hier indes stärker darauf gerichtet, regionale Rückkoppelungsprozesse solcher Strukturveränderungen zu vermeiden, zu verhindern, daß quantitative Arbeitsplatzdefizite in qualitative Ungleichgewichte ausarten, etwa dadurch, daß qualifizierte Kräfte in die Wachstumszonen abwandern – mit der Folgewirkung einer auseinanderdriftenden Arbeitsmarktqualität. Eine örtliche wirtschaftliche Depression hängt fast immer damit zusammen, daß diejenigen mit arbeitsmarktgängigen Qualifikationen verschwinden, so daß die soziale Infrastruktur beschädigt wird, die Zone unter die kritische Masse eigener Wiederbelebungsfähigkeit gefallen ist und nur noch mühsam mit großen öffentlichen Hilfeleistungen wieder hochgepäppelt werden kann.

Es entspricht der Intention einer „aktiven“ Sanierung, wie sie in der Bundesrepublik in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ formuliert wurde, die Beschäftigungsdefizite in Problemregionen nicht durch interregionale Mobilität aus der Welt zu schaffen, die Region praktisch einer „passiven“ Sanierung preiszugeben, sondern vielmehr durch Arbeitsplatzbeschaffung, Arbeitsplatzzerhaltung und qualitative Verbesserung der Beschäftigtenstruktur eine einigermaßen gleichmäßige und gleichwertige Regionalentwicklung anzustreben.

Auch in anderer Hinsicht ist die Organisationsform des internen Strukturwandels in der Bundesrepublik erwünscht; so läßt sich beispielsweise im deutschen So-

zialrecht eine deutliche Präferenz für „interne“ Anpassungslösungen erkennen. Das Betriebsverfassungsrecht und der gesamte Kündigungsschutz weisen klar in Richtung einer Verstetigung und Stabilisierung von Beschäftigungsverhältnissen im Betrieb. Auf der anderen Seite ist auch die Fähigkeit<sup>15</sup> zu interner Anpassung in der Bundesrepublik stärker ausgeprägt, vor allem aufgrund der durch die breitere Berufsausbildung besonders bei den gewerblichen Arbeitnehmern gegebenen Polyvalenz.

### **USA als Modell?**

Ist nicht an anderer Stelle applaudiert worden, als es den deutschen Stahlproduzenten im Gegensatz zur ausländischen Stahlindustrie gelang, ihr Produktions-sortiment im vergangenen Jahrzehnt in Richtung „Weiterverarbeitung“ und Handel umzubauen und somit bestehende Arbeitsplätze zu erhalten? Und ist es in einer Zeit großer Marktturbulenzen nicht nachgerade vorteilhaft, wenn Unternehmen nicht zuletzt aufgrund anpassungsfähiger und umstellungsbereiter Arbeitskräfte sich rasch auf neue Gütermarktlagen einstellen können? Es ist deshalb völlig irreführend, wenn man die Anpassungsflexibilität ausschließlich an der Prozeßform der externen, mit den üblichen verfügbaren statistischen Daten erfaßbaren Anpassungsvorgänge bemißt und beurteilt.

Die Berichterstattung über die amerikanische Beschäftigungsexpansion stellt dennoch oftmals das Beschäftigungssystem der USA als für uns beispielhaft dar. Dort herrschen jedoch teilweise andere, historisch gewachsene Formen und Lösungen des Anpassungsproblems, und es existieren auch andere gesellschaftspolitische Vorstellungen und Präferenzen. Aber auch aus anderen Gründen erscheint ein Systemtransfer nicht unbedingt wünschenswert. Eine Analyse der Produktivitätsentwicklung liefert dafür Belege.

### **Arbeitsproduktivität**

Die Wachstumsraten der Arbeitsproduktivität in den USA folgen einem langfristigen Abwärtspfad. Die durchschnittlichen Wachstumsraten außerhalb der Landwirtschaft fielen von 2,9 % im Zeitraum 1948 bis 1966 auf 2,2 % von 1967 bis 1973, 0,9 % von 1974 bis 1979 und schließlich auf 0,1 % in den Jahren 1980 bis 1981.

Nun ist es durchaus denkbar, daß die von US-Ökonomen selbst ständig beklagten und von vielen als rätselhaft erachteten mageren Produktivitätswerte für die Gesamtwirtschaft durch das Beschäftigtenwachstum im Tertiärbereich bedingt sind, wo die Kapitalintensität relativ gering ist. Auch ist es möglich, daß durch die Er-

<sup>14</sup> Vgl. Albert O. Hirschman: *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge, Mass., London 1970, S. 106.

<sup>15</sup> Vgl. W. Sengenberger: *Personalwirtschaft in Zusammenwirken mit arbeitsmarktpolitischen Instrumenten – Die Bundesrepublik im internationalen Vergleich*, in: BMFT (Hrsg.): *Technischer Wandel, Personalplanung und Personalwirtschaft*, Düsseldorf, Wien 1983.

schließung billiger neuer Arbeitskräftequellen (vormals nicht beschäftigte Frauen, Jugendliche, illegale Einwanderer aus Mexiko) produktivitätsfördernde Investitionen unterblieben sind. Aber selbst im Verarbeitenden Gewerbe der USA fiel der Produktivitätsfortschritt unter allen Industrieländern am bescheidensten aus und ist möglicherweise eine der Ursachen der Entindustrialisierung neben dem säkular schwindenden Vorteil von Skalenerträgen der Massenfertigung und der hochtaylorisierten Arbeitsorganisation. Die Zukunft in der Bundesrepublik kann – allein schon wegen des Mangels an heimischer Energie und Rohstoffen – nicht in niedrigproduktiven Industrien liegen, schon gar nicht im wichtigen Exportsektor. Erkennbar gründen im Wettbewerb erfolgreiche deutsche Unternehmen ihren Erfolg nicht auf niedrige, sondern hohe Produktivität und hohe Qualifikation der Belegschaften.

Nun ist die Produktivität allerdings keineswegs nur das Ergebnis einer technisch-ökonomischen Veranstaltung, sondern wesentlich ein soziales Produkt von Leistungsbereitschaft und Kooperation im Betrieb. Das läßt sich allein schon daraus ersehen, daß bei Einsatz gleicher Technologie in zwei Betrieben, die das gleiche Produkt herstellen, die Produktivität außerordentlich variieren kann, einfach deswegen, weil etwa infolge variabler Qualifikation der Arbeitskräfte die produktiven Kapazitäten im einen besser genutzt werden als im anderen und die effektiven Zeiten des Maschinenstillstands oder Anlagen- und Werkzeugleistung unterschiedlich sind.

### Bundesrepublik als Vorbild

Produktivität ist auch, wie wir wissen, in vielen Bereichen nicht nur eine Frage des individuellen Wissens und Könnens von Arbeitern und Managern, sondern eine Eigenschaft von Arbeitsteams und entwickelten Kooperationsbeziehungen im Betrieb, die eine gewisse Stetigkeit und Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse erfordern und die Herausbildung von Innovations- und Problemlösungsfähigkeit erst ermöglichen. Das „Fleischwolf“-Modell, das in der Produktion lediglich einen mechanischen Vorgang sieht, bei dem eine bestimmte Menge Inputs in eine bestimmte Menge Outputs transformiert wird, wobei beide Größen in einem festen Verhältnis zueinander stehen, ist zu stark vereinfacht. Der Ingenieur ist nur einer von vielen, die die Produktivität „machen“.

Produktivität beruht schließlich auf einer funktionfähigen Austauschbeziehung von Kapital und Arbeit, bei

der es zum einen ein akzeptables Quid-pro-quo von Leistungs-, Anpassungs- und Innovationsbereitschaft und -vermögen auf der einen Seite und Verdienst, Arbeitsplatzsicherheit und Arbeitsbedingungen auf der anderen Seite geben muß; zum anderen sind wirksame Instanzen und Formen kooperativer kollektiver Konfliktbewältigung notwendig. Dies erfordert wiederum gut organisierte Interessenvertretungen auf betrieblicher und überbetrieblicher Ebene.

In den USA hat sich bei verschiedenen Beteiligten – Arbeitgebern, Gewerkschaften, Wissenschaft – seit geraumer Zeit ein wachsendes Interesse an den industriellen Beziehungen in der Bundesrepublik entwickelt – auch aus der Diagnose der eigenen Schwächen und Unzulänglichkeiten heraus. Und es gibt Ansätze, Komponenten des hiesigen Systems zu übernehmen. Von Harvard-Ökonomen ist kürzlich auch der produktivitätsfördernde Einfluß von Gewerkschaften (wieder)entdeckt worden<sup>16</sup>, nachdem die Schulbuchökonomie lange Zeit in ihnen nur Störenfriede einer effizienten Ressourcenallokation gesehen hatte.

### Fragwürdige Entregelung

Es entspricht verbreiteter Anschauung und Klage, daß die Leistungsfähigkeit des Beschäftigungssystems durch gesetzliche oder kollektivrechtliche Normen stranguliert werde. Eine ausgezeichnete Kennerin westlicher Industriegesellschaften, Shirley Williams, hat jüngst die Unternehmer und Manager mit Gulliver auf seinen Reisen ins Land der Liliputaner verglichen. „Sie glauben sich festgebunden von tausend kleinen Fesseln und Schnüren; sie möchten befreit sein von allen Bindungen und Verpflichtungen wie in einem regel- und kontrollfreien Paradies.“ Dies würde, wie es in einer IW-Studie heißt, „ein kräftiges Durchatmen“ ermöglichen, das sich „bereits auf mittlere Sicht für den Arbeitsmarkt auszahlt“<sup>17</sup>.

Eine solche Position verkennt die Rolle von kollektiver bzw. staatlicher Regelung. Man muß daran erinnern, daß die Eingriffe ins Beschäftigungssystem ja erfolgt sind, um mehr Arbeitssicherheit und Beschäftigungssicherheit und bessere Arbeitsbedingungen zu erlangen und wenigstens Mindestbedingungen herzustellen, die besonders bei einer geringen Nachfrage nach Arbeitskräften und hohen Arbeitskräfteüberschüssen eine Schutzfunktion haben – und dies nicht nur für die Arbeitnehmer, sondern zugleich auch für die Arbeitgeber, insoweit die Regelungen dafür sorgen, daß die Arbeitskraft unter den Bedingungen eines Käufermarkts nicht übermäßig verbraucht und zerstört wird. Beschäftigungsschutzmaßnahmen und öffentliche Leistungen

<sup>16</sup> Vgl. R. B. Freeman, J. Medoff: The Two Facts of Unionism, in: Public Interest 5/1979.

<sup>17</sup> Institut der deutschen Wirtschaft: IW-Trends Nr. 2/1984, a.a.O.

sind weder der Produktivität abträglich noch ein Luxus, den man sich generell oder in schlechten Zeiten nicht leisten könne, sondern ein notwendiges Instrument, um eine negative Externalisierung betrieblicher Anpassungskosten auf die Allgemeinheit einzudämmen und somit die einzel- und gesamtwirtschaftlichen Interessen besser auf einen Nenner zu bringen. Im Gegensatz zu den Beteuerungen, daß Eingriffe in das Beschäftigungssystem die Arbeitskosten hochtreiben, muß gesagt werden, daß im Gegenteil die Interventionen dazu dienen sollen, die langfristigen Sozialkosten in Grenzen zu halten, die aus der ungenügenden Reproduktion von Arbeitskraft entstehen. Der unregelmäßige Arbeitsmarkt kann nicht dafür sorgen, daß künftig genügend und genügend befähigte Arbeitskräfte zur Verfügung stehen. Damit soll nicht jede bestehende Einzelregelung befürwortet oder verteidigt, aber das Erfordernis und der Nutzen von überbetrieblichen Regelungen betont werden.

### **Fundament der Leistungsfähigkeit**

Daß gesetzliche oder kollektivrechtliche Regelungen dem wirtschaftlichen Erneuerungsprozeß unbedingt im Weg stehen sollen, läßt sich auch empirisch nicht halten. Im Gegenteil, Erneuerung ist eher dort zu beobachten, wo – durch Regelung – Ansporn oder Antrieb auf Innovation und Verbesserung ausgeübt wird, wo Schock-Effekte auftreten. Dafür gibt es genügend Beispiele: Es hat der japanischen Wirtschaftskraft offenkundig nicht geschadet, sondern diese im Gegenteil sogar beflügelt,

daß dort vergleichsweise strikte Umweltschutzaufgaben hohe Investitionen erforderlich machten. Der deutschen Autoindustrie ist der Anpassungsprozeß an neue Markterfordernisse seit der ersten Ölkrise 1973 sichtlich besser gelungen als der amerikanischen – trotz eines besseren Kündigungsschutzes. Und der Stahlindustrie war trotz Mitbestimmungsrecht die Umstrukturierung möglich. Die Entwicklungsdynamik wird nicht allein vom Schumpeterschen Unternehmer, der den Wagen vorwärtszieht, bestimmt, sondern auch von Kräften, die von hinten schieben.

Die Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft hatte bislang ein einigermaßen konsensfähiges Fundament: Vergleichsweise hohe Produktivität und Innovationskraft, hoher Qualifikationsstand der Arbeitskräfte, ein entwickelter, gegen Risiken der Modernisierung abschirmender Sozialstaat und kooperative Konfliktbewältigung waren die Stützpfiler. Wird auch nur einer dieser Pfeiler abgesägt, so wird das Fundament wackelig wie ein Tisch, dem ein Bein abgebrochen wird. Das „soziale“ Unterfutter der Wirtschaftskraft der Bundesrepublik ist häufig im Ausland besser erkannt worden als im Inland. Es leichtfertig aufs Spiel zu setzen, könnte verhängnisvoll sein. Auch wenn dieses Modell das Kernproblem Arbeitslosigkeit nicht lösen kann, als Teillösung zur Erhaltung von Arbeitsplätzen ist es auf Jahre hinaus unverzichtbar. Wer von dem Modell abgehen möchte, steht in der Bringschuld, ein besseres nachweisen zu müssen.

**VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG**  
**NEUERSCHEINUNG**

Dieter Lösch

### **MARKT ODER STAAT FÜR DIE DRITTE WELT?**

**Wirtschaftssystem und Wirtschaftspolitik in Entwicklungsländern, illustriert am Beispiel der Republik Malawi**

Eine wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Entwicklungspolitik ist eine den Entwicklungsländern angemessene Wirtschaftsordnung. Die Studie zeigt, worin die Ursachen für den empirisch hinreichend belegten besseren Entwicklungsstand marktwirtschaftlich orientierter Entwicklungsländer zu suchen sind, und gibt praktische Handlungsrichtlinien für eine marktwirtschaftliche Wirtschaftspolitik in den ärmsten Entwicklungsländern.

Großoktav, 218 Seiten, 1983, Preis brosch. DM 46,-

ISBN 3-87895-239-2

**V E R L A G   W E L T A R C H I V   G M B H   –   H A M B U R G**