

Rösner, Hans Jürgen

Article — Digitized Version

Von der Lean Production zum "Lean Employment"

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Rösner, Hans Jürgen (1994) : Von der Lean Production zum "Lean Employment", Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 74, Iss. 5, pp. 248-255

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137125>

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.

Hans Jürgen Rösner

Von der Lean Production zum „Lean Employment“

Das Zusammenwachsen der Weltmärkte und die zunehmende Markttransparenz aufgrund neuer Informations- und Kommunikationstechnologien führen zu einem immer stärker ausgeprägten „internationalisierten Beschäftigungswettbewerb“, der auch die Tarifpartner zu einer Revision ihrer bisherigen Politik zwingt. Welche Auswirkungen hat der steigende Wettbewerbsdruck auf das Beschäftigungssystem in Deutschland? Wie sind die in den jüngsten Tarifabschlüssen erzielten Ergebnisse im Hinblick auf die Sicherung und Ausweitung der Beschäftigung zu beurteilen?

Nachdem die früheren ideologischen Konfliktlinien ihre trennende Bedeutung weitgehend verloren haben, dominiert das marktwirtschaftliche Ordnungsparadigma weitgehend unangefochten die internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Das resultierende Zusammenwachsen der Weltmärkte erleichtert ein „Global-Sourcing“ von Gütern und Dienstleistungen. Zugleich fördert die fortschreitende Vernetzung der Informations- und Kommunikationsstrukturen die Markttransparenz, so daß das Gefälle in den Arbeits- und Sozialkosten und ebenso die unterschiedliche Belastung durch Steuern und Umweltauflagen ungehindert auf die Allokation von Arbeit und Kapital „durchschlagen“ kann. Dies haben insbesondere die exportabhängigen westdeutschen Industriebetriebe zu spüren bekommen. Welche künftigen Veränderungen sind von dieser Intensivierung des weltweiten Wettbewerbs zu erwarten?

Globalisierungstendenzen

Internationale Konkurrenz besteht heute bereits auf praktisch allen industriellen Fertigungsstufen und erzwingt eine erneute organisatorische Zerlegung der Fertigungsprozesse. Allerdings erfolgt diese Zerlegung nicht mehr im tayloristischen Sinne, sondern so, daß komplette Fertigungs- oder auch Dienstleistungsabteilungen aus den Unternehmen ausgegliedert und deren Funktionen an externe Anbieter vergeben werden. Durch diesen als „Outsourcing“ bekannten Prozeß läßt sich die eigene Fertigungstiefe erheblich reduzieren, und da dies zumeist

mit einer Reduktion der Leitungsebenen einhergeht, präsentiert sich die gesamte Unternehmenshierarchie dadurch sowohl „schlanker“ als auch „flacher“.

Ein wesentlicher Vorteil dieser Rationalisierung durch „Lean Production“ besteht darin, daß sich das Verlustrisiko durch fehlende Kapazitätsauslastung zumindest teilweise auf die Zulieferbetriebe übertragen läßt. Auch die zuvor für Auftragsspitzen notwendige produktionstechnische und personelle Vorhaltekapazität kann wesentlich zurückgefahren werden, indem durch weitgehende Homogenisierung und Kompatibilisierung von Fertigungskomponenten auf eine (nahezu) beliebig große Anzahl möglicher Zulieferer zurückgegriffen werden kann.

Ähnliche Internalisierungstendenzen sind auch auf den Märkten für Dienstleistungen, so zum Beispiel für Bauzeichnungen und andere ingenieurstechnische Konstruktionsleistungen, im Bereich der audiovisuellen und der mikroelektronischen Informationsverarbeitung sowie im Software-Engineering zu erkennen. Durch die verbesserten Möglichkeiten digital kodierbarer Telekommunikation per Satellit lassen sich weltweit Arbeitskräfte produktiv einsetzen, ohne daß diese ihre Heimatländer verlassen müßten.

Die Ursachen dafür, daß die Beschäftigungswirkungen dieser Entwicklung an Brisanz gewonnen haben, liegen zum einen darin, daß durch die unerwartet rasche Öffnung der osteuropäischen Märkte ein enormes zusätzliches Potential an unterbeschäftigten, zugleich aber hochqualifizierten Arbeitskräften sozusagen auf Abruf zur Verfügung steht. Zum anderen kann in vielen Entwicklungs- und Schwellenländern inzwischen ein den westlichen Verhältnissen vergleichbares Niveau an beruflicher

Prof. Dr. Hans Jürgen Rösner, 47, lehrt Sozialpolitik und Genossenschaftswesen an der Universität zu Köln.

und akademischer Ausbildung erreicht werden. Auf den Weltmärkten steht damit ein breitgefächertes Spektrum an qualifizierten Arbeitskräften zu einem Bruchteil der Kosten zur Verfügung, die im Westen für vergleichbare Leistungen gezahlt werden müßten.

Eine der Konsequenzen für das Beschäftigungssystem wird vermutlich darin bestehen, daß es künftig noch mehr auf die Leistungsfähigkeit der einzelnen Mitarbeiter und damit auf die weitere Ausschöpfung des Qualifizierungspotentials ankommen wird. Dies wird für Deutschland schon wegen seines hohen Niveaus an Arbeits- und Sozialkosten eine notwendige Voraussetzung für die künftige Wettbewerbsfähigkeit sein. Um wenigstens in der Qualitätskonkurrenz mithalten zu können, wird die auftrags- bzw. kundenbezogene Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen durch relativ kleine, hochqualifizierte Mitarbeitergruppen künftig dominieren, um so den wechselnden Markterfordernissen durch kurze Entscheidungswege und Reaktionszeiten möglichst flexibel folgen zu können. Dagegen werden die Arbeitsplätze in den noch vorhandenen Bereichen industrieller Massenfertigung und bei standardisierbaren Dienstleistungen nach und nach an das Ausland abgegeben werden müssen.

Eine weitere Konsequenz der antizipierten Entwicklung wird darin bestehen, daß für eine wachsende Anzahl von Arbeitnehmern die Arbeitszeitgestaltung künftig weniger von starren tariflichen Vorgaben als von arbeitsplatzspezifischen Erfordernissen und insbesondere von der effektiven Auftragslage abhängen wird. Für die Beschäftigten bedeutet dies, daß sie sich in Zukunft vermehrt nicht nur auf wechselnde, sondern auch auf unregelmäßige und entsprechend unvorhersehbare wöchentliche Arbeitszeiten einstellen müssen. Die Beschäftigungsnachfrage wird künftig noch mehr als bisher synchron zum effektiven Arbeitsanfall gestaltet werden – und dies möglichst ohne daß dadurch zusätzliche Kosten entstehen. Die primär der Minimierung von unproduktiv gebundenem Kapital und der raschen Anpassung an Kundenwünsche folgende Lean Production wird damit in einem „Lean Employment“ der Arbeitskräfte ihre sinnvolle Ergänzung finden.

Beschäftigungsmodell der Zukunft

Die Beschäftigungsbedingungen werden sich entsprechend so verändern, daß sie bei drohender Unterauslastung der Produktionskapazitäten eine rasch durchsetzbare Verkürzung der Wochenarbeitszeiten ermöglichen und so Leerkosten vermeiden helfen. Bei Spitzenauslastung wird hingegen künftig auch ohne langwierige Verhandlungen mit dem Betriebsrat entsprechend länger gearbeitet werden müssen. Die Unternehmensführung ver-

meidet auf diese Weise sowohl Kompensationszahlungen für Kurzarbeit als auch Überstundenzuschläge. Ebenso wird ein Absinken der Arbeitsproduktivität durch Unterauslastung mit entsprechend steigenden Stückkosten vermieden.

Zwar wird sich damit für die Beschäftigten zumindest tendenziell die Beschäftigungssicherheit erhöhen. Die Einkommenssicherheit wird sich dagegen verringern, weil die Arbeitnehmer damit rechnen müssen, bei schlechter Beschäftigungslage künftig früher nach Hause geschickt zu werden und dafür Einkommenseinbußen zu erleiden. Welches Ergebnis dann bei den Lohn- und Gehaltsabrechnungen herauskommt, wird zunehmend davon abhängen, ob sich die Zeiten verringerter bzw. vermehrter Wochenarbeit letztlich zu dem saldieren werden, was früher als „Normalarbeitszeit“ gelten konnte.

Obwohl in gewissem Umfang Kompensationszahlungen erfolgen werden, kann es durchaus zu Gehaltskürzungen kommen, insbesondere wenn es Sonderleistungen wie Prämien, Urlaubs- und Weihnachtsgeld betrifft. Da eine stärkere tarifliche Differenzierung gegen den gewerkschaftlichen Widerstand (zumindest vorläufig) nicht durchsetzbar zu sein scheint, werden die Arbeitgeber vermehrt versuchen, sich wenigstens die (noch) nicht vollständig tarifierten Nebenleistungen für eine flexible und erfolgsabhängige Gestaltung offenzuhalten. Zumindest der Jahresarbeitsverdienst wird dadurch künftig gewissen konjunkturellen Schwankungen unterliegen.

Tarifpolitisches Neuland

Die tarifpolitischen Konsequenzen, die aus der sich abzeichnenden Wende in den Beschäftigungsbedingungen resultieren, sind von seiten der Gewerkschaften bislang nur sehr zögerlich aufgegriffen worden. Dafür gibt es aus Verbandssicht durchaus verständliche Gründe, denn historisch betrachtet haben die Gewerkschaften ihre organisatorische Stärke aus ihrer Fähigkeit zur Vorgabe und Durchsetzung einheitlicher Tarifziele gewonnen. Sie haben sich dabei in ihren Führungsstrukturen traditionell weniger als Koalitionen gleichberechtigter Einzelmitglieder verstanden, sondern vielmehr als hierarchisch gegliederte und im wesentlichen von ihren Funktionären zentralgesteuerte Massenorganisationen. Dies entsprach auch durchaus den Anforderungen, die im Zeitalter des Taylorismus an eine Industriegewerkschaft gestellt worden sind.

Die Industriearbeiterschaft als geschlossene und weitgehend homogene soziale Gruppe ist heute aber schon weitgehend Fiktion geworden. Nicht nur auf Fragen des Beschäftigungswandels vom Arbeiter zum Angestellten, sondern auch auf Fragen der mit den steigenden Qualifi-

kationsanforderungen einhergehenden Differenzierung der Arbeitsbedingungen haben die Gewerkschaftsfunktionäre noch keine schlüssigen Antworten gefunden. Die Individualisierungstendenzen, die in wachsendem Maße auch auf die tarifvertraglich geregelte Arbeitswelt übergreifen, werden aber eine Umverteilung der Kompetenzen von den betriebsfernen Funktionärskadern in Richtung auf eine stärkere Miteinbeziehung und Berücksichtigung der einzelnen Gewerkschaftsmitglieder und ihrer spezifischen Berufsinteressen notwendig machen¹. Damit wird sich vermutlich auch die Verlagerung tarifpolitischer Entscheidungskompetenz von der Verbands- auf die Betriebsebene fortsetzen. Branchentarifverträge werden sich künftig in steigendem Maße auf die Formulierung von Mindestbedingungen und Verfahrensvorschriften beschränken und so nur noch den Rahmen für ergänzende und interpretierende Vereinbarungen auf der Betriebsebene setzen.

Die bei der Volkswagen AG und Mercedes Benz sowie einigen kleineren Unternehmen abgeschlossenen Firmentarifverträge und Betriebsvereinbarungen weisen bereits in diese Richtung. Der im neuen Haustarifvertrag der Volkswagen AG ursprünglich vorgesehene generelle Übergang zur 4-Tage-Woche wäre in dieser Hinsicht allerdings eher kontraproduktiv gewesen, weil sich damit letztlich nur die bisherige pauschale Arbeitszeitverkürzungspolitik (auf 28,8 Wochenstunden) fortgesetzt hätte². Der Zukunftstrend geht aber in Richtung einer möglichst kurzfristig und flexibel anzupassenden Beschäftigungssteuerung nach der jeweiligen Auftragslage, bis hin zur Vollausschöpfung der potentiell realisierbaren Maschinenlaufzeiten. Zumindest die jüngsten Tarifergebnisse in der Chemischen Industrie sowie in der Metall- und Elektroindustrie weisen in diese Richtung. Neben der deutlichen Zurückhaltung, die bei den Abschlüssen in quantitativer Hinsicht gezeigt worden ist, sind vor allem drei qualitativ wirksame Neuerungen von richtungweisender Bedeutung: die Differenzierung nach Unternehmen, die Flexibilisierung der Arbeitszeiten und die Differenzierung nach Arbeitnehmergruppen.

Differenzierung nach Unternehmen

Die bisherige tarifpolitische Strategie der Gewerkschaften, sich an den mit Branchenführern erzielbaren Pilotabschlüssen zu orientieren und diese dann als Richtschnur ungeachtet aller unternehmensspezifischen Besonderheiten uniform anzuwenden, wird nicht mehr aufgehen. Vielmehr wird die unternehmerische Reaktion auf die international veränderten Wettbewerbsbedingungen unterschiedliche Rationalisierungspotentiale freisetzen und zu differenzierten Lösungen führen. Diesen Lösungen wird sich die Beschäftigung anpassen müssen, sei es

durch Flexibilisierung oder sei es letztlich auf dem Wege von Entlassungen. Bei gleichartigen Unternehmen einer Branche werden damit künftig nicht nur nach der regionalen Zugehörigkeit zu einem bestimmten Tarifbezirk, sondern auch nach der Betriebsgröße, Auftragslage und Gewinnsituation unterschiedliche Beschäftigungsbedingungen bestehen, selbst bei formal gleichen Rahmentarifverträgen.

Auf diesem Weg zu einer größeren Differenzierung nach den unternehmensspezifischen Gegebenheiten ist erstmalig einer (auf zwei Jahre befristeten) generellen Öffnung der Branchentarifverträge für Betriebsvereinbarungen über Wochenarbeitszeiten zugestimmt worden. Aus gewerkschaftlicher Sicht soll damit eine größere Beschäftigungssicherheit erreicht werden. Es bleibt allerdings noch abzuwarten, ob dieser Flexibilisierungsmöglichkeit in der betrieblichen Praxis ein größerer Erfolg beschieden sein wird, als dies bei der von der IG Metall faktisch blockierten Anwendung der „Härteklausele“ in den neuen Bundesländern der Fall gewesen ist³. Für viele Betriebe dürfte (auch) diese Neuerung ohnehin bereits zu spät gekommen sein.

Flexibilisierung der Arbeitszeiten

Trotz dieser Einschränkungen stellt die Verlagerung von Entscheidungskompetenz aus der Verbands- auf die Betriebsebene in ordnungspolitischer Hinsicht eine wichtige Maßnahme zur Auflockerung des Tarifkartells dar. Die bisherigen Möglichkeiten zur flexiblen und differenzierten Handhabung der Normal-Wochenarbeitszeiten werden damit stark ausgeweitet.

Für die Chemische Industrie wurden „Arbeitszeitkorridore“ von 35 bis 40 Wochenstunden vereinbart, wobei eventuelle Mehrarbeit innerhalb von sieben Tagen ausgeglichen werden kann, ohne daß Überstundenzuschläge gezahlt werden müssen⁴. In der Metall- und Elektroindustrie ist eine von den Arbeitgebern geforderte ähnliche Flexibilisierungsmöglichkeit zwar am hartnäckigen

¹ Siehe dazu Volker Offermann: Krise der Gewerkschaften?, in: Arbeit und Sozialpolitik, H. 3-4/93, S. 55 ff.

² Inzwischen ist man bei VW von der in der Tarifvereinbarung zunächst vorgesehenen 4-Tage-Woche bereits wieder abgerückt, da sie die notwendigen Produktivitätsfortschritte in Frage gestellt hätte. Statt dessen wird bei der Arbeitszeitverkürzung nach verschiedenen „Grundmodellen“ verfahren, die vom Zweischichtbetrieb an fünf Wochentagen bis zum Dauerbetrieb mit vier Schichten in der Lackiererei reichen, wobei aber die vereinbarte Verkürzung der Wochenarbeitszeit auf 28,8 Stunden stets eingehalten wird. Insgesamt werden in Wolfsburg mittlerweile etwa 140 verschiedene individuelle Arbeitszeitmodelle praktiziert. Zitiert nach der Berichterstattung in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 19. 4. 1994. Der zugrundeliegende Tarifvertrag ist abgedruckt in: Der Betrieb, H. 1, 1994, S. 42-45.

³ Vgl. Hans Jürgen Rösner: Mehr Kompetenzen für Betriebsräte?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 73. Jg. (1993), H. 9. S. 471 f.

⁴ Zitiert nach der Berichterstattung im Handelsblatt vom 7. 3. 1994.

Widerstand der Gewerkschaft gescheitert, doch wurde als Kompromiß ein partieller Tausch von Tariföffnung gegen Beschäftigungssicherung vereinbart. Damit können künftig (nicht erzwingbare) Betriebsvereinbarungen für verschiedene Optionen über bis zu sechs Stunden umfassende Verkürzungen der Normalarbeitszeit von 36 Wochenstunden abgeschlossen werden⁵:

- Wird die Arbeitszeit für die gesamte Belegschaft verkürzt, so gibt es keinen Lohnausgleich, dafür aber eine Weiterbeschäftigungsgarantie für zwei Jahre. Die Einkommensverluste können bis zu 17% betragen.
- Wird die Arbeitszeit nur für einen Teil der Belegschaft verkürzt, so ist ein gestaffelter Teillohnausgleich vorgesehen. Bei der vollen Kürzung auf 30 Wochenstunden verlieren die betroffenen Arbeitnehmer dann „nur“ 10% ihres Einkommens. Eine Beschäftigungsgarantie ist für diesen Fall nicht vorgesehen.
- Die bisher schon gültige Regelung („13/18-Prozent-Klausel“)⁶, nach der mit einem Teil der Belegschaft auf bis zu 40 Wochenstunden verlängerte Arbeitszeiten vereinbart werden dürfen, wird fortgesetzt.

Außerdem muß die geltende Normalarbeitszeit von 36 Wochenstunden künftig nur noch im Jahresdurchschnitt erreicht werden. Innerhalb dieses Ausgleichszeitraums darf sie im Rahmen der gesetzlichen Arbeitszeitordnung nach der Auftragslage ungleich verteilt werden. Damit sind praktisch Jahresarbeitszeiten vereinbart worden. Dies scheint – neben den vereinbarten Arbeitszeitkorridoren – ohnehin der zukünftige Trend in der Tarifpolitik zu sein. Zumindest in bestimmten Hochtechnologiebereichen werden sich mehr und mehr Arbeitsverträge durchsetzen, die nur noch Jahresarbeitszeiten (von vielleicht etwa 1 600 Stunden) vorgeben, deren wöchentliche oder monatliche Aufteilung durch Betriebsvereinbarungen dann zunehmend der tatsächlichen effektiven Beschäftigungsentwicklung folgen wird.

Differenzierung nach Arbeitnehmergruppen

Eine weitere zukunftsweisende Neuerung stellt beispielsweise die für die Chemische Industrie vereinbarte Regelung dar, daß ausgelernte Jugendliche künftig (vorübergehend) auch auf ausbildungsfremde oder zeitlich

befristete Arbeitsplätze sowie in Teilzeitbeschäftigung übernommen werden können. Eine andere Differenzierung sieht das bei der Volkswagen AG vereinbarte „Staffettenmodell“ vor: Junge Mitarbeiter werden nach Abschluß ihrer Ausbildung zwar ausnahmslos übernommen, erhalten aber für die ersten beiden Jahre nur Verträge über eine Wochenarbeitszeit von 20 Stunden. Es folgen 18 Monate mit Verträgen über 24 Stunden und erst danach die Heraufsetzung auf die volle Arbeitszeit⁷. Ein weiteres Beispiel tariflicher Differenzierung besteht in der für die Chemische Industrie vereinbarten Regelung, daß für Langzeitarbeitslose, extern ausgebildete Berufsanfänger und sonstige unbefristete Neueinstellungen im ersten Beschäftigungsjahr reduzierte Tarifsätze zwischen 90 und 95% angewandt werden können⁸.

Beide Verfahren haben gemeinsam, daß auf diese Weise die Weiterbeschäftigung bzw. Neueinstellung bestimmter Arbeitnehmergruppen zu geringeren Kosten als bisher ermöglicht werden soll. Im ersten Fall wird dies durch eine verkürzte Arbeitszeit erreicht, im zweiten Fall durch reduzierte Lohnsätze. Daß derartige Konzessionen überhaupt in Erwägung gezogen worden sind, ist an sich schon ein Beweis für die Erneuerungsfähigkeit der Tarifautonomie.

Nachdem das schwedische Modell „solidarischer Lohnpolitik“⁹ auf viele deutsche Gewerkschaftsführer lange Zeit geradezu paradigmatisch gewirkt hat, erzwingen die anhaltende Massenarbeitslosigkeit sowie die Gefahr weiterer Arbeitsplatzverluste an das Ausland nun – wie in Schweden – auch hier eine tarifpolitische Wende.

Das Ende des „schwedischen Modells“

Durch ihre enge korporativistische Verflechtung mit der viele Jahre unangefochten regierenden Sozialdemokratischen Partei konnten die schwedischen Gewerkschaften nicht nur die staatliche Lohnpolitik weitgehend bestimmen, sondern auch auf die allgemeine Gestaltung der Wirtschafts- und Wohlfahrtspolitik erheblichen Einfluß ausüben. Dies hat es ihnen erleichtert, die Verantwortung für Inflationsbekämpfung und Vollbeschäftigung an die Regierung zu delegieren und eine von wirtschaftlicher Rücksichtnahme weitgehend abgehobene Tarifpoli-

⁵ Ebenda.

⁶ In der Metallindustrie war bereits 1990 vereinbart worden, daß (je nach Tarifgebiet) mit bis zu 13% der Beschäftigten (ohne außertarifliche Angestellte) bzw. bis zu 18% der Beschäftigten (mit AT-Angestellten) eines Betriebs auf einzelvertraglicher Basis auf bis zu 40 Wochenstunden verlängerte Arbeitszeiten vereinbart werden können. Für die Mehrarbeit wird (in der Regel) ein Geldausgleich gezahlt, es kann aber auch ein Ausgleich durch Zeitguthaben oder Freizeitblöcke vereinbart werden. Vgl. Markus Promberger: Betriebliche Arbeitszeitpolitik in der Metallindustrie seit 1990, in: WSI Mitteilungen, 3/1994, S. 172 ff.

⁷ Siehe dazu Jürgen Peters, Helga Schwitzer, Klaus Volkert, Werner Widuckel-Mathias: Nicht kapitulieren – trotz Krise und Rezession – Der Weg zur Sicherung der Beschäftigung bei Volkswagen, in: WSI Mitteilungen, 3/1994, S. 165-171.

⁸ Zitiert nach der Berichterstattung in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 19. 4. 1994.

⁹ Siehe dazu Rudolf Meidner: Modell Schweden – Erfolge, Schwächen und Zukunftsperspektiven der schwedischen Gewerkschaftsbewegung, in: WSI Mitteilungen, 1/1994, S. 1-12. Rudolf Meidner ist (zusammen mit Gösta Rehn) als der eigentliche konzeptionelle „Architekt“ des schwedischen Arbeitsmarktmodells anzusehen.

tik zu verfolgen, die wesentlich von ideologischen Gleichheitsidealen geprägt gewesen ist. Die Kernpostulate dieser „solidarischen Lohnpolitik“ lauteten, daß für gleichwertige Arbeit gleicher Lohn gezahlt werden sollte und bestehende Lohndifferenzen minimiert werden sollten¹⁰.

Die Beachtung der ersten Forderung gelangt zu dem aus marktwirtschaftlicher Sicht verblüffenden Ergebnis, daß die Rentabilität der einzelnen Unternehmen, etwa einer bestimmten Branche, kein Kriterium der Lohnfestsetzung zu sein hat. Die Löhne sollten sich vielmehr an der gesamtwirtschaftlich erzielten Produktivitätssteigerung orientieren. Das damit wirtschaftlich schwächere Betriebe aus dem Markt gedrängt werden, wird akzeptiert. Kommt es vermehrt zu Betriebsschließungen bzw. zu verschärften Rationalisierungsanstrengungen, so ist es „dann Sache der Arbeitsmarktpolitik, die Überzähligen in die expansiven Teile der Wirtschaft zu schleusen“¹¹.

Es ist offensichtlich, daß eine solche Tarifpolitik nicht nur eine Regierung voraussetzt, die dazu bereit und in der Lage ist, in großem Stil öffentliche Mittel in die aktive Arbeitsmarktpolitik zu lenken, sondern daß sie zudem auch nur solange funktionieren kann, wie das Wirtschaftswachstum genügend neue Arbeitsplätze erzeugt. Folglich ist es wenig verwunderlich, daß dieses Tarifmodell bereits mit dem Wachstumseinbruch durch die erste Ölkrise etwa Mitte der siebziger Jahre in ernste Schwierigkeiten geriet und schon seit diesem Zeitpunkt im Grunde nur noch durch eine rasant steigende Staatsverschuldung, durch Inflationierung und durch wiederholte Währungsabwertungen am Leben erhalten werden konnte¹².

Auch das Nivellierungspostulat als zweites Kernelement der solidarischen Lohnpolitik hat die Erwartungen nicht erfüllen können. Seine anfängliche Attraktivität erklärte sich daraus, daß es „die Massen der schlecht bezahlten Gruppen mobilisierte“. Diese „sahen ihre Interessen in der solidarischen Lohnpolitik gut vertreten und strömten in die Gewerkschaften“¹³. Schweden dürfte heute zwar „die ausgeglichene Lohnstruktur der westlichen Industrieländer aufweisen“¹⁴, doch hat die aus der sozialistischen Gleichheitsideologie geborene Egalisie-

rungsstrategie inzwischen ein Millionenheer von unzureichend qualifizierten Arbeitslosen hinterlassen, für das der Staat nur noch unzureichend zu sorgen vermag.

Auch in Deutschland scheint über lange Zeit verdrängt worden zu sein, daß jeder Arbeitsplatz seinen Lohn erwirtschaften muß. Vor allem aber ist tragisch, daß eine so verstandene „solidarische“ Lohnpolitik gerade den wirtschaftlich und sozial ohnehin schon schwächeren Arbeitnehmern vorgaukelt, sie könnten auch für minderqualifizierte Tätigkeiten relativ hohe Löhne erhalten. Dabei wird aber verschwiegen, daß die Chancen, einen solchen Arbeitsplatz auch tatsächlich zu erhalten, damit zugleich immer geringer werden.

Vor der Tarifwende?

Es dauert bekanntlich eine gewisse Zeit, bis unangenehme Erkenntnisse bewußt wahrgenommen werden. Das inzwischen als „Hysteresis“ bekannte Phänomen, daß die (west-)deutsche Wirtschaft mit jeder Krise eine um etwa 700 000 bis 800 000 Personen höhere Sockelarbeitslosigkeit zu verzeichnen gehabt hat¹⁵, hat wohl am meisten zum Abschied von der Illusion beigetragen, es würde sich bei Fortsetzung der bisherigen Tarifpolitik jemals wieder Vollbeschäftigung einstellen. Und schließlich haben die Kosten der Wiedervereinigung den Weg in die Sackgasse verstellt, tiefergehende strukturelle Krisenursachen mit bloßer staatlicher Beschäftigungspolitik „ausliquidieren“ zu wollen.

Ähnlich wie in Schweden scheint auch den deutschen Tarifvertragsparteien bewußt geworden zu sein, daß die Zustimmung zu einer Fortsetzung der bisherigen Tarifpolitik an der Mitgliederbasis „abzubrockeln“ beginnt. Wenn es nicht gelingt, die um ihr wirtschaftliches Überleben kämpfenden Betriebe zu entlasten, die noch bestehenden Arbeitsplätze zu sichern und den Arbeitslosen den (Wieder-)Eintritt in Beschäftigungen zu ermöglichen, werden die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände ihre Ordnungsfunktionen verlieren. Zwar ist weniger zu erwarten, daß es in größerer Anzahl zu offenen Verbandsaustritten kommen könnte, wohl aber, daß ohne die erforderliche Reformbereitschaft eine allmähliche, aber unaufhaltsam fortschreitende Erosion der Branchentarife durch Betriebsvereinbarungen einsetzen wird, dies schon deshalb, weil selbst bei Einzelfällen Konkurrenten zum Nachziehen veranlaßt werden.

Durch die Vorgabe einer Rahmensetzung durch Branchentarifverträge, die dann über Betriebsvereinbarungen den spezifischen Gegebenheiten entsprechend interpretativ umgesetzt werden könnte, ließe sich aber die nötige Flexibilisierung und Differenzierung erreichen, ohne daß deswegen die Vorteile branchenbezogener Verhandlung-

¹⁰ Ebenda, S. 2.

¹¹ Ebenda, S. 3.

¹² Ebenda, S. 5 f.

¹³ Ebenda, S. 9.

¹⁴ Ebenda, S. 5.

¹⁵ Horst Siebert schätzte 1993 den Umfang der Sockelarbeitslosigkeit in Westdeutschland auf 1,8 Mill. Personen (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. 6. 1993). Zu Begriff und Inhalt von Hysteresis siehe Robert Grassinger: Verfestigte Arbeitslosigkeit. Das Hysteresis-Phänomen unter besonderer Berücksichtigung des Humankapitalansatzes, in: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB), Nr. 174, 1993, S. 9 ff.

gen und Abschlüsse aufgegeben werden müßten. Die Vereinbarung von Jahresarbeitszeiten könnte in dieser Hinsicht zu einem richtungweisenden Kompromiß zwischen der Formulierung von Verbandszielen und gleichzeitiger Berücksichtigung einzelbetrieblicher Interessen werden.

Ob dagegen der Ansatz aussichtsreich ist, über Konzessionen bei der betrieblichen Gestaltung von Arbeitszeiten und Arbeitsentgelten Einfluß auf die unternehmerische Beschäftigungspolitik gewinnen zu wollen, wie es im Metalltarifvertrag und im Haustarif der Volkswagen AG zumindest ansatzweise versucht worden ist, muß bezweifelt werden. Ähnliche Bestrebungen sind zum Beispiel bereits zu Anfang der achtziger Jahre in der US-amerikanischen Luftfahrtindustrie unternommen worden, haben aber gegen die tiefgreifende Strukturkrise dann doch nur wenig bewirken können. Das an sich verständliche Anliegen, Arbeitsplätze per Tarifvertrag festschreiben zu wollen, ist letztlich zum Scheitern an der wirtschaftlichen Realität verurteilt, wenn die Unternehmen nicht in den Konkurs getrieben werden sollen.

Problematische Beschäftigungssicherung

Vor allem aber würde sich mit der tarifvertraglichen Verbindung von Arbeitszeitreduktion und Beschäftigungssicherung die ohnehin schon seit längerem erkennbare institutionelle Schließung der Arbeitsmärkte weiter fortsetzen. Mit den in den jüngsten Tarifabschlüssen vereinbarten flexiblen Wochenarbeitszeiten werden die Beschäftigten künftig – etwa dem Akkordeon-Prinzip vergleichbar – je nach Auftragslage länger oder kürzer arbeiten. Wenn dies auch nicht immer in dem von einigen Arbeitgebern geforderten Ausmaß bis auf 40 und mehr Wochenstunden geschehen wird, so doch immerhin in einem Ausmaß, das Neueinstellungen eher als vermeidbar erscheinen läßt. Und da die meisten Arbeitnehmer kaum die damit drohenden Gehaltseinbußen hinnehmen (können) werden, werden sie versuchen, etwaige Verluste auf ihrem Arbeitszeitkonto möglichst rasch wieder aufzuholen.

Neueinstellungen würden aber nicht nur diese Chance verringern, sondern zumindest tendenziell auch dazu führen, daß künftige Beschäftigungskürzungen eher eintreten und dazu noch drastischer ausfallen. Also werden die Betriebsräte selber alles daransetzen, um derartige Risiken zu vermeiden. Sie können sich dabei außerdem einer Interessenidentität mit den Arbeitgebern sicher sein, denn beschäftigungssichernde Vereinbarungen lassen die Personalkosten noch stärker als Fixkostenblock erscheinen, den kein Personalchef in konjunkturell unsicheren Zeiten bereitwillig vergrößern wird.

So notwendig daher eine Öffnung der Branchentarifverträge für einzelbetriebliche Vereinbarungen erscheint, so ist sie doch nur als eine zwar notwendige, keineswegs aber schon als eine hinreichende Voraussetzung dafür anzusehen, daß es dadurch zu einem Abbau von Arbeitslosigkeit kommt. Vielmehr sind davon primär Beiträge zur Sicherung bereits bestehender Arbeitsplätze und zur Stärkung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit zu erwarten.

Notwendige vertikale Differenzierung

Nachdem die gewerkschaftliche Tarifpolitik bislang häufig dazu geführt hat, daß eine mögliche größere Beschäftigtenzahl durch die „Rationalisierungspeitsche“ hoher Tarifforderungen verhindert worden ist, sollte sie sich künftig vermehrt um die berufliche Integration derjenigen kümmern, die zugunsten der relativ gutbezahlten und beschäftigungssicheren Stammebelegschaften ihre Arbeitsplätze durch Rationalisierung verloren haben. Die Eintrittsbarrieren durch die Tariflöhne, die im Verhältnis zur erzielbaren Arbeitsproduktivität überzogen waren, haben vor allem diejenigen betroffen, die gesundheitlich oder qualifikatorisch nicht zu der von der Gewerkschaftspolitik begünstigten „Arbeiteraristokratie“ gehören.

Auch ist in diesem Zusammenhang allzulange die Illusion gepflegt worden, daß man sich der wachsenden internationalen Konkurrenz um Arbeitsplätze allein schon durch Rationalisierungsfortschritte und steigende Qualifizierung der eigenen Arbeitsbevölkerung erfolgreich erwehren könnte. Dies mag begrenzt zutreffend sein, doch ist angesichts der hartnäckigen Massenarbeitslosigkeit auch unabweisbar geworden, daß für einen beträchtlichen Anteil der Erwerbsbevölkerung – jedenfalls zu den bestehenden Konditionen – offensichtlich keine produktive Einsatzmöglichkeit mehr besteht.

Damit wird sich das beschäftigungspolitische Kernproblem der kommenden Jahre auf die Frage konzentrieren, was mit all denjenigen geschehen soll, die dem fortschreitenden Qualifizierungsdruck und internationalisierten Beschäftigungswettbewerb nicht durch eine „Flucht nach vorne“ in Aus- und Weiterbildungsaktivitäten standzuhalten vermögen. Es erscheint dabei ebenso als aussichtslos, sich auf einen tariflichen Unterbietungswettbewerb einlassen zu wollen, wie auch die Option, ein Millionenheer von Arbeitslosen über viele Jahre hinweg alimentieren zu müssen – ein in sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht bedrückendes Zukunftsszenario.

Ausweitung von Teilzeitarbeit

Die als Gegenmittel häufig geforderte Ausweitung der Teilzeitarbeit darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß in dem beschriebenen internationalen Wettbewerb um Ar-

beitsplätze allein die Konkurrenzfähigkeit der deutschen Wirtschaft darüber entscheidet, wieviele Beschäftigungsanteile zukünftig noch im eigenen Lande verbleiben werden. Eine Ausweitung von Teilzeitarbeit bringt demgegenüber nur dann insgesamt ein Mehr an Beschäftigung, wenn damit bislang unausgenutzte Nischen des Arbeitsmarktes ausgefüllt werden können. Ansonsten läuft sie lediglich auf eine interpersonale Umverteilung von weniger Vollzeitbeschäftigten auf mehr Teilzeitbeschäftigte hinaus. Allein auch dies kann schon sinnvoll sein, wenn Entlassung und Arbeitslosigkeit die Alternative darstellen. Zumindest insoweit stellt die mit der jüngsten Revision des Arbeitsförderungsgesetzes eingeführte „Bestandsgarantie“ eine sinnvolle Maßnahme dar. Beschäftigte, die von Vollzeit- auf Teilzeitarbeit umsteigen, sollen demnach für drei Jahre ihren bisherigen Anspruch auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung behalten.

Auf Dauer wird es aber eher darauf ankommen, die vielfach noch bestehende Diskriminierung von Teilzeitbeschäftigten zum Beispiel hinsichtlich ihrer Beförderungsaussichten und Beschäftigungssicherheit abzubauen. Teilzeitarbeit sollte künftig als gleichwertiges Beschäftigungsverhältnis angesehen und von seinem Makel der Minderwertigkeit und Zweitklassigkeit befreit werden. Ein besonderes Problem stellen in dieser Hinsicht die bei Teilzeitbeschäftigung oftmals unzureichenden sozialen Sicherungsansprüche zum Beispiel im Falle von Arbeitslosigkeit und insbesondere bei der Altersrente dar. Bislang scheint wie selbstverständlich davon ausgegangen worden zu sein¹⁶,

- daß Teilzeitarbeit entweder eine Domäne weiblicher Erwerbstätigkeit bleiben und den daraus erworbenen Sicherungsansprüchen überwiegend nur eine familiär ergänzende Funktion zukommen würde oder
- daß Teilzeitbeschäftigung nur periodisch die Erwerbsbiographien prägen werde und die daraus geminderten Ansprüche auf soziale Sicherung durch die Anerkennung von Ausfallzeiten wieder behoben werden könnten.

Es ist aber eher unwahrscheinlich, daß künftig noch großzügige Ausgleichsregelungen finanziert werden können, wenn das Ausmaß an Teilzeitarbeit tatsächlich in einer Weise ansteigen sollte, das die Massenarbeitslosigkeit merklich senkt. Viel eher ist zu befürchten, daß in der Zukunft immer mehr Arbeitnehmer eine von periodischer Nicht- bzw. Unterbeschäftigung „perforierte“ Erwerbsbiographie aufweisen werden, die sie im Falle von Arbeitslosigkeit oder im Rentenalter rasch auf den Status von Sozialhilfeempfängern absinken läßt. Ohnehin wäre zu fragen, wie eine existenzsichernde Teilzeitbeschäfti-

gung künftig noch aussehen könnte, wenn sich die effektiven Wochenarbeitszeiten aufgrund fehlender Aufträge oder gesteigener Arbeitsproduktivität tatsächlich weiterhin auf 32 oder sogar weniger Arbeitsstunden hinbewegen sollten, was ja nach den jüngsten Tarifvereinbarungen zumindest nicht dauerhaft ausgeschlossen werden kann.

Vermutlich wird sich die jetzt noch deutliche Trennung zwischen Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung künftig weitgehend aufheben und von „weichen“ Übergängen zwischen verschiedenen individuellen Arbeitszeitgestaltungen abgelöst werden. Diese beschäftigungsförderliche Entwicklung sollte durch eine gründliche Reformierung des nach wie vor auf kontinuierliche Vollzeiterwerbstätigkeit und ein völlig antiquiertes Familienmodell fixierten deutschen Sozialversicherungssystems unterstützt werden. Teilzeitberufstätige, die heute entweder als nur „geringfügig“ Beschäftigte ganz aus der Sozialversicherungspflicht ausgeschlossen sind oder überwiegend nur einen an der Sozialhilfegrenze liegenden Leistungsanspruch erreichen, sollten künftig stärker in die soziale Sicherung integriert werden. Dies könnte zum Beispiel dadurch erfolgen, daß freiwillige eigene Beitragsleistungen durch großzügige staatliche Zuzahlungen ergänzt werden, oder dadurch, daß ein „Mindestversicherungstatus“ für alle Arten von Teilzeitbeschäftigung gesetzlich vorgeschrieben wird.

Produktivitätsorientierte Tarifstrukturen

Die notwendige Ausweitung und Erleichterung von Teilzeitbeschäftigung vermag zwar zur vollen Ausschöpfung und gleichmäßigeren Verteilung des noch vorhandenen Beschäftigungspotentials beizutragen, wird aber für sich genommen nur wenige international wettbewerbsfähige neue Arbeitsplätze entstehen lassen. Insgesamt geht deshalb wohl kein Weg daran vorbei, durch tiefgreifende Veränderungen im Lohn- und Sozialkostengefüge einer weiteren internationalen Auslagerung von Arbeitsplätzen zu begegnen. Tarifvertragsparteien und Regierung werden dazu ihre Beiträge leisten müssen.

Die Aufgabe von Gewerkschaftern und Arbeitgebern würde darin bestehen, die vor allem im Verlauf der achtziger Jahre eingetretene starke Reduktion der unteren und mittleren Tarifgruppen zumindest teilweise rückgängig zu machen und wieder eine größere „Spreizung“ zwischen den Eingruppierungen zuzulassen¹⁷. Ebenso wie flächen-

¹⁶ Siehe dazu die WZB-Studie von Sigrid Quack: Dynamik der Teilzeitarbeit, Berlin 1993.

¹⁷ Siehe dazu den Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft (iwd) vom 24. März 1994, S. 4 f.

deckende Branchentarifverträge die unterschiedlichen betrieblichen Realitäten nicht abzubilden vermögen, wird sich diese Neuordnung ohne intensive Einschaltung der Betriebsräte nicht sinnvoll durchführen lassen. Ziel der Tarifreform sollte es sein, die Eingruppierung wieder stärker an die Produktivität des jeweiligen Arbeitsplatzes heranzuführen. Nur so können die gegenwärtig vor allem auf den unteren und mittleren Stufen der „Produktivitätstreppe“ fehlenden Arbeitsplätze neu geschaffen werden¹⁸.

Die staatliche Sozialpolitik sollte die Bereitschaft zu einer stärkeren vertikalen Tariffdifferenzierung durch geeignete Maßnahmen unterstützen, da sonst das Risiko besteht, daß sich – ähnlich wie in den USA – eine neue Klasse der „Working poor“ herausbildet, bei der das verfügbare Arbeitseinkommen nach Abzug von Steuern und Sozialabgaben das „Lohnabstandsgebot“ zur Sozialhilfe (nach § 22 Abs. 3 BSHG) nur noch mühsam einhält.

Eine mögliche Lösung könnte in der Einführung einer negativen Einkommensteuer bestehen. Dabei wird von der Annahme ausgegangen, daß die Anrechnung des Erwerbseinkommens auf die Sozialhilfeleistungen häufig den Übergang in niedrigbezahlte Beschäftigungen verhindert. Dem könnte dadurch entgegengewirkt werden, „daß Einkommen unterhalb einer sozial akzeptablen Mindesthöhe durch Zuwendungen (Negativsteuer) aufgestockt werden, während Einkommen oberhalb dieser Grenze besteuert werden“¹⁹. Ein zweiter Vorschlag beruht auf der Idee eines aus allgemeinen Steuermitteln finanzierten staatlichen Mindesteinkommens, das in Form eines „Bürgergeldes“ allen Gesellschaftsmitgliedern als Grundsicherung zusteht und durch weitgehend abgabenfreie Erwerbstätigkeit bis zu einem bestimmten Niedrig-einkommen aufgestockt werden kann²⁰.

Während diese beiden Vorschläge davon ausgehen, daß es im wesentlichen an finanziellen Anreizen zur Aufnahme einer geringbezahlten Beschäftigung fehlt, betont ein dritter (und hier vorgeschlagener) Lösungsweg, daß es unabhängig davon aufgrund der gestiegenen internationalen Konkurrenz insgesamt auch an Arbeitsplätzen im Bereich der unteren und mittleren Qualifikationen fehlt. Aufgrund der proportionalen Berechnung der Sozialversicherungsbeiträge und der (bislang) im Verhältnis zur Arbeitsproduktivität überzogenen Tarifföhne konnte sich in Deutschland schon deshalb kein Niedriglohn-Ar-

beitsmarkt wie in anderen Ländern herausbilden, weil die Arbeits- und Sozialkosten gerade die weniger produktiven Arbeitsplätze besonders belastet haben. Sie wurden daher ersatzlos „wegrationalisiert“. Es müßten deshalb zunächst wieder Bedingungen geschaffen werden, daß wettbewerbsfähige Arbeitsplätze auf diesen Qualifikationsebenen entstehen können.

Bevor also der Staat durch Bürgergeld oder Steuertransfers bestimmte Beschäftigungen subventioniert, müßten subsidiär zunächst die Sozialpartner ihren Beitrag zur Schaffung international wettbewerbsfähiger Tarifstrukturen leisten. Ist diese Vorleistung erbracht, so könnte bei den Sozialabgaben eine Entlastung durch „geknickte“ Beitragssätze erfolgen, die bis zu einer bestimmten Einkommensgrenze stark verringerte Eigenleistungen vorsehen. Darüber hinaus wäre das Äquivalenzprinzip so weit einzuschränken, daß auch in diesen Beitragsgruppen ein deutlich über der Sozialhilfe liegender Mindeststandard an sozialer Sicherung erreicht wird. Der dafür erforderliche finanzielle Handlungsspielraum könnte durch eine Befreiung der Sozialversicherungsträger von versicherungsfremden Leistungen, wie zum Beispiel der aktiven Arbeitsmarktpolitik, geschaffen werden. Diese wären dann aus allgemeinen Steuermitteln zu finanzieren.

Globale Chancen

Abstrahiert man von den nationalen arbeitsmarktpolitischen Interessen, so beinhaltet die wachsende Globalisierung der Produktionsstrukturen auch positive Konsequenzen. Während nämlich die internationalen Wirtschaftsbeziehungen bislang überwiegend zu Spielregeln stattgefunden haben, bei denen die westlichen Industrienationen aufgrund ihrer fachlich überlegenen Arbeitskräfte und ihres technologischen Vorsprungs praktisch nicht verlieren konnten, so werden die Wettbewerbschancen jetzt nur neu (und zwar gleichmäßiger) verteilt. Durch das Zusammenwachsen der Weltmärkte können die weniger fortgeschrittenen Länder ihre natürlichen Stärken, nämlich eine junge, bildungshungrige und motivierte Bevölkerung, stärker als bisher zur Geltung bringen.

Die von den Apologeten des freien Welthandels vielbeschworene internationale Arbeitsteilung wird daher künftig auch wörtlich in ihrer vollen Bedeutung akzeptiert werden müssen, d.h., es wird zu einer fortschreitenden Aufteilung von Arbeitsplätzen und letztlich auch von Wohlstand zwischen den „alten“ und den aufstrebenden „neuen“ Industrienationen kommen. Eine ehrlich gemeinte partnerschaftliche Entwicklungszusammenarbeit müßte dies eigentlich positiv bewerten.

¹⁸ Vgl. Horst Siebert: Falsche Fährten am Arbeitsmarkt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. 4. 1994.

¹⁹ Fritz W. Scharpf: „Negative Einkommenssteuer“ – ein Programm gegen Ausgrenzung, in: Die Mitbestimmung, H. 3/1994, S. 29.

²⁰ Siehe dazu den Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft vom 17. und 25. März 1994, S. 4 f.