

SOFI Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen

Mitteilungen

Nr. 26 / Mai 1998

© **SOFI**

Soziologisches Forschungsinstitut an der Georg-August-Universität Göttingen
Gemeinnütziger Verein
Friedländer Weg 31
37085 Göttingen
Tel.: 0551/52205-0
Fax: 0551/5220588
EMail: dgsf@gwdg.de
Druck und Bindearbeiten: A. Wittchen, 37176 Nörten-Hardenberg 5

ISSN 0721-8664

Die Zeitschrift wird regelmäßig im "Sozialwissenschaftlichen Literaturinformationssystem SOLIS" des Informationszentrums Sozialwissenschaften (Lennestraße 30, 53113 Bonn) erfaßt.

Mitteilungen Nr. 26**Mai 1998****Inhalt**

	Seite
Horst Kern, Michael Schumann Kontinuität oder Pfadwechsel? Das deutsche Produktionsmodell am Scheideweg	7
Rüdiger Glott, Ingrid Wilkens, Andreas Tasch Bedingungen der Beschäftigungsentwicklung Ein Vergleich zwischen den USA, den Niederlanden und Westdeutschland	15
Gabriele Andretta, Martin Baethge Das Paradoxon des Institutionentransfers: Arbeitsmarktpolitische Lehren aus dem ostdeutschen Transformationsprozeß	31
Constanze Kurz, Volker Wittke Die Nutzung industrieller Kapazitäten in Mittelosteuropa durch westliche Unternehmen - Entwicklungspfade einer neuen industriellen Arbeitsteilung	45
Jürgen Kädtler Globalisierung und Arbeitnehmerinteressen - oder: wie aus einfachen Antworten komplizierte Fragen entstehen	69
Martin Baethge, Volker Baethge-Kinsky, Peter Kupka Facharbeit - Auslaufmodell oder neue Perspektive?	81
Bruno Cattero Mythos Facharbeit Anmerkungen aus ausländischer Sicht über die „Verberuflichung“ des industriesoziologischen Diskurses in Deutschland	99
Martin Kronauer „Exklusion“ in der Armutsforschung und der Systemtheorie Anmerkungen zu einer problematischen Beziehung	117
Anlaufende Forschungsvorhaben	127
SOFI-Neuerscheinungen	128

Kontinuität oder Pfadwechsel?

Das deutsche Produktionsmodell am Scheideweg

Horst Kern und Michael Schumann*

I.

Bis vor wenigen Jahren hätten viele Beobachter der Feststellung zugestimmt, daß die Entwicklung der deutschen Wirtschaft einem charakteristischen eigenen Modell folge, welches gegenüber anderen Modellen - z.B. dem amerikanischen - beträchtliche komparative Stärken aufweise. Je nach Perspektive wäre das „deutsche Produktionsmodell“ dabei mit unterschiedlichen Begriffen belegt worden. Mit Blick auf den spezifischen Modus der betrieblichen Rationalisierung - die Verwertung qualifizierter Arbeitskraft in „intelligenten“ Formen der Technik- und Organisationsgestaltung - hätte man z.B. von den „neuen Produktionskonzepten“ sprechen können (vgl. Kern/Schumann 1984). Unter Bezugnahme auf die modelltypischen Wettbewerbsstrategien - die Schwerpunktbildung in der Erzeugung und Vermarktung kundenorientierter Qualitätsprodukte - wäre eher der Begriff der „diversifizierten Qualitätsproduktion“ in Betracht gekommen (vgl. Streeck 1991). Unter anderen Gesichtspunkten - etwa den auf Konsensfindung ausgerichteten Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen oder den kompromißorientierten Ausgleichsmechanismen zwischen dem Staat und den interessenrepräsentierenden Verbänden - hätten sich wiederum andere Charakterisierungen angeboten, z.B. die der „kooperativ-pragmatischen Interessenvertretung“ (Kotthoff 1981 und 1994) oder des „korporatistischen Wohlfahrtsstaats“ (Esping-Andersen 1990).

Weder wurden diese Handlungsfelder von den Akteuren nach Art eines Masterplans systematisch aufeinander bezogen und durchgestaltet, noch war zunächst erkennbar, daß sie sich zu einem integrierten Gesamtkomplex zusammenziehen ließen. Aber faktisch griffen die ver-

schiedenen Einzelbereiche doch so ineinander und ergänzten sich in ihren jeweiligen Stärken, daß sich im Resultat eine Modellkonfiguration ergab. Daß die Betriebe in Deutschland stärker als in manchem anderen Land in der Produktionsintelligenz eine Produktivkraft erkannten, die sie mit den neuen Produktionskonzepten relativ konsequent auszubeuten versuchten, erleichterte den Konsens zwischen den Betriebs- bzw. Arbeitsmarktparteien, denn dadurch konnte in der Qualifizierung der Arbeitskräfte und in der qualitativen Anhebung der Arbeitsstrukturen ein gemeinsamer Nenner gefunden werden. Umgekehrt kam der Umstand, daß jenseits der Klassengegensätze im Ziel der qualifizierten Arbeit ein Konsens bestand, der Rationalisierung im Betrieb zugute, weil diese Verständigung die Konflikte um die Arbeitspolitik relativierte. Ähnliche Effekte wechselseitiger Verstärkung zeigten sich auch bei anderen Variablen. Die Qualitätsprodukte, die mit den intelligenten Produktionsverfahren erzeugt wurden, brachten auf den Märkten hohe Preise, aus denen sich gute Gewinne und hohe Löhne finanzieren ließen. Das schuf Spielräume für den Ausbau des sozialen Sicherungssystems, welches diejenigen vor dem Fall ins Nichts bewahrte, die (zeitweilig) aus dem Erwerbsprozeß herausfielen. Die Tatsache, daß für die Eventualität des Notfalls gesorgt war, nahm wiederum denjenigen, auf die die Betriebe setzten, die Angst vor dem Risiko und stützte sie, wenn sie sich auf das Abenteuer der Rationalisierung als Mitspieler einließen bzw. schützte sie, wenn sie davon negativ betroffen wurden. Produktionsintelligenz, Qualitätsproduktion, kooperative Interessenwahrnehmung und korporatistischer Wohlfahrtsstaat standen somit zueinander in einem Verhältnis der funktionalen Entsprechung und addierten sich im Endresultat zu einer positiven Entwicklungsspirale.

II.

Innovative Arbeitspolitik bildete einen zentralen Baustein dieser Gesamtkonstruktion. Unter innovativer Arbeitspolitik verstehen wir eine betriebliche Rationalisierung, die zurecht als Modernisierung der Arbeit bezeichnet wird. In der HDA-Politik der 70er Jahre wurde noch am tayloristischen Konzept festgehalten. Die Betriebe bemühten sich nur, durch ergonomische und arbeitsgestalterische Maßnahmen negative Arbeitswirkungen abzumildern. Innovative Arbeitspolitik kennzeichnet demgegenüber einen viel breiteren Konsens der Betriebsparteien. Sie begann sich erst ab Anfang der 80er Jahre Zug um Zug durchzusetzen, als unter gewandelten Produktionsanforderungen und erhöhten Ansprüchen in puncto Zeit, Flexibilität, Qualität und Innovationskraft, tayloristische Rationalisierung suboptimal, ja dysfunktional wurde. Mit der innovativen Arbeitspolitik gelang die in dieser Periode geforderte Mobilisierung der Produzentenintelligenz. Mit ihr wurde gleichsam in einem Zuge wirtschaftlicher und sozialer Fortschritt, Effizienzsteigerung und Humanisierung der Arbeit erreicht. Die Schlüsselressource des Konzepts bestand in der kreativen Potenz jedes Einzelnen, der Entfaltung der Subjektivität, die in der traditionellen Betriebs- und Arbeitsorganisation in ihren Fähigkeiten nur unzureichend genutzt bzw. gänzlich unterdrückt worden war (vgl. Kern/Schumann 1984).

Die Mittel zur Mobilisierung dieser Potentiale bildeten Rücknahme traditioneller Arbeitsteilungen zwischen Kopf- und Handarbeit, Enthierarchisierung und Dezentralisierung der Betriebsorganisation, Ausbau und Weiterentwicklung des Humanvermögens. Die Produktivitätssteigerung zur Aufgabe aller betrieblichen Akteure zu machen (also nicht mehr nur von exklusiven Experten), von allen Problemlösungen, Optimierungen und innovative Impulse zu erwarten - durch diese Entfaltung der menschlichen Kapazitäten wurde Effizienzsteigerung erreicht. Weil damit gleichermaßen wirtschaftliche Interessen des Unternehmens wie beruflich-arbeitsinhaltliche Ansprüche der Beschäftigten verfolgt werden konnten, ließ sich auf dieser Linie ein Konsens erzielen.

Dieser Politikansatz wurde bereits in den 80er Jahren in einigen Unternehmen erprobt und bekam dann in der Wirtschaftskrise 1992/93 zusätzliche Schubkraft (vgl. Schumann et al. 1994, Schumann/Gerst 1996). Lean Production, mit der Anfang der 90er Jahre vom „International Motor Vehicle Program“ des MIT ein neues Rationalisierungsprinzip vorgeführt worden war, das weltweit Furore machte, hat diesem arbeitspolitischen Ansatz in der Industrie auch in Deutschland zum endgültigen Durchbruch verholfen. In Aufnahme der besonderen Standortbedingungen in Deutschland, insbesondere der guten Ausbildungsvoraussetzungen und der konsenssichernden industriellen Beziehungen, ließ sich ein besonderer Typus innovativer, konsensorientierter Arbeitspolitik entwickeln. Die Gewerkschaften und die Betriebsräte spielten mit, weil damit auch ihre eigenen arbeitspolitischen Perspektiven aufgenommen wurden. Drei Konzeptbestandteile kennzeichneten diese Arbeitspolitik:

- Die breitere Nutzung der Produktionsintelligenz führte auf der betrieblichen Ebene zu einer Arbeitsgestaltung, die auf Aufgabenintegration und Selbstorganisation setzte, Einzelarbeit in Gruppenarbeit wandelte und die Arbeiter selbst zu Rationalisierungsakteuren mit Planungs- und Optimierungsfunktionen machte. Selbst in einem besonders schwierigen Gestaltungsfeld, der Restrukturierung der Handmontage, wurde die Arbeit beachtlich erweitert.
- Durch eine Reorganisation der Unternehmen, die unter dem Vorzeichen von „Dezentralisierung“, „Enthierarchisierung“ und „Eigenzuständigkeit“ stand, wurden (teil-)autonome „Center“ eingeführt. Sie besaßen einerseits einen stark abgeflachten Organisationsaufbau, andererseits wachsende selbstverantwortliche Untereinheiten. Unter der Prämisse, die Gesamtorganisation auf die wertschöpfenden Prozesse hin auszurichten, wurden die indirekten Bereiche in Dienstleistungszentren umgewandelt, die einen direkten Zugriff der Produktion ermöglichten - und das bedeutete auch für die Mei-

ster und die Mannschaften, daß sie nun auf hierarchische Umwege verzichten konnten. Die technischen Experten verloren dabei ihr Rationalisierungsmonopol und fanden sich wieder in der Rolle der Unterstützer und Helfer für Shop-Floor-Aktivitäten zur Verbesserung der Produktivität.

- Schließlich wurde als systematischer Knotenpunkt, an dem sich die außerbetrieblichen Koordinaten auf die innerbetrieblichen übertragen konnten, ein neues Steuerungsinstrument, die sogenannte „Zielvereinbarung“, eingeführt. In ihr wurden unter anderem Festpreise, Produktspezifika und Lieferfristen verbindlich bestimmt. Nun aber nicht mehr in der Form eines einseitigen Zieldiktats, sondern als ausgehandelte Arbeitsabsprache. Was die Betriebsebene angeht, so wurde dabei die Leistungs politik aus der Zuständigkeit der Planungsexperten der „Arbeitswirtschaft“ herausgenommen. Letztere lieferten nur noch zeitwirtschaftliche Daten zur Fundierung der Vereinbarung. Die für beide Seiten verbindliche Absprache und Zielfestlegung erfolgte zwischen dem Meister und seiner Mannschaft. Auch der Betriebsrat verlor bei der Datenermittlung und Fixierung an Einfluß und wandelte sich zur Reklamationsinstanz. Er konnte freilich mit dieser Rolle leben, solange die Leistungsstandards nicht an den betroffenen Beschäftigten vorbei, sondern in einem Konsens mit ihnen festgelegt wurden.

Mit der innovativen Arbeitspolitik wurde eine Modernisierung der Arbeit erreicht, die zwar für die Beschäftigten auch mit intensivierter Auslastung und entsprechend erhöhten Belastungen verbunden sein konnte, die jedoch gleichzeitig die Arbeit qualifizierter und interessanter machte. Wir wissen aus vielen Befragungen, daß die betroffenen Arbeiter diese Veränderungen positiv bilanzieren und sie als Arbeitsverbesserung und Fortschritt bewerten. Diese Rezeption der Belegschaften stützt ein arbeitspolitisches Co-Management ihrer Interessenvertretung.

Gleichzeitig ergibt die wirtschaftliche Evaluierung dieser Arbeitspolitik, daß sie trotz zusätzlicher Finanzaufwendungen insbesondere für die Pflege des Arbeitsvermögens zur Senkung der Fertigungszeiten, Erhöhung der Anlagenauslastung und Verbesserung der Produktqualität, insgesamt also zu beachtlicher Effizienzsteigerung führt; zumindest in mittelfristiger Planungsperspektive rechnet sie sich. Deswegen wurde in vielen Unternehmen diese Arbeitspolitik als „Best Practice“ eingeführt, durch Betriebsvereinbarungen abgesichert und mit einer Unternehmenskultur, die soziales Vertrauen, Verlässlichkeit, Absprachefähigkeit und langfristigen Interessenausgleich anstrebt, unternehmenspolitisch integriert.

Noch hat sich diese innovative Arbeitspolitik nicht flächendeckend durchsetzen können. Noch gibt es viele retardierende Momente und erschwerende Umsetzungsbedingungen, die Zeitverzögerungen begründen, die konventionelle, tayloristisch orientierte Rationalisierung erhalten, Neues also verhindern. Aber die innovative Arbeitspolitik schien doch mehr oder weniger zur stilbildenden Rationalisierung in den deutschen Unternehmen geworden zu sein - jedenfalls bis vor einiger Zeit.

Nicht daß es nur die genannten Positiva gewesen wären, was durch die skizzierten Entwicklungen in den deutschen Betrieben im Verlauf der 80er und frühen 90er Jahre geschaffen worden ist. Mit dem Licht kam durchaus auch Schatten zum Vorschein. Letzterer zeigte sich in dem Mangel, daß die Kraft des deutschen Produktionsmodells nicht ausreichte, um genug (gute) Arbeit für alle zu schaffen, die sie nachfragten; „bedient“ wurden bevorzugt die (qualifizierten, männlichen, deutschen) „Normalarbeiter“, während andere Gruppierungen zunehmend leer ausgingen. Dieses Defizit im Arbeitsvolumen wiederum hatte und hat seine Ursache, wie neuere Analysen zeigen (Kern 1996a und b), nicht zuletzt in einem Manko bei den Basisinnovationen, das seinerseits mit dem deutschen Produktionsmodell in seiner bisherigen Ausprägung zusammenhängt. Gleichwohl würde man sich vorstellen, daß der beste Weg zur Überwindung dieser Schwierigkeiten, die seit einigen Jahren immer deutlicher in Erscheinung treten, in modellkon-

formen Reformen liegen könnte, also vor allem auch im Aufgreifen und Radikalisieren der für das deutsche Produktionsmodell konstitutiven Produktionsintelligenz. Das genau scheint aber umso weniger stattzufinden, je wichtiger es wäre. Wenn aber nicht innovative Arbeitspolitik, was dann wird wohl die Zukunft der Arbeit in Deutschland bestimmen?

III.

Die um sich greifende Globalisierungsdebatte hat in den letzten Jahren als Katalysator der Kritik am deutschen Produktions- und Arbeitseinsatzmodell gewirkt. Es muß hier nicht entschieden werden, ob das Ausmaß der Globalisierung wirklich so groß ist, wie oft behauptet wird. Kein Zweifel: die stärkere Globalisierung der Wirtschaft bringt es mit sich, daß Inlandsfirmen unter Druck geraten, weil externe Wettbewerber durch die kostengünstigere Erzeugung von Qualitätsprodukten die deutsche Industrie in ihren klassischen Schwerpunkten wirkungsvoller als früher herausfordern können. Kein Zweifel auch, daß Unternehmen jetzt häufiger mit dem Gedanken spielen, relevante Teile ihrer Wertschöpfungskette (incl. F&E) an Standorte auszulagern, die ihnen zusätzliche Vorteile versprechen. Die Ausfälle, die dadurch entstehen (können), ließen sich am besten durch Erfindungen, die neue Produkte und Märkte schaffen, schließen. Aber genau daran mangelt es aus Gründen, die dem Produktionsmodell selbst immanent zu sein scheinen. Die Konsequenz, die in dieser Lage viele Kritiker des Modells ziehen, lautet: Höhere Wettbewerbsfähigkeit mittels eines Modellwechsels.

Auf diesem Hintergrund ist in jüngster Zeit in den deutschen Unternehmen eine grundlegende Gegentendenz zur innovativen Arbeitspolitik zu beobachten. Man kann durchaus von Versuchen einer Reetablierung konventioneller Technik- und Organisationsgestaltung sprechen. Die Gemengelage betrieblicher Rationalisierungspolitik wird außerordentlich unübersichtlich.

- Zu beobachten ist eine De-Technisierung. Die Technikkonzepte werden gleichermaßen im Hinblick auf ihre technologischen wie auf ihre ergonomischen Fortschrittsmomente zurückgenommen. Ergonomisch meint dies Verzicht auf Vorrichtungen zur Verminderung von Überkopfarbeit, auf halterungs- und bewegungsrelevante Montageerleichterungen sowie auf Bandentkopplungen. Technologisch wird abgespeckt. Das Flexibilitätsniveau automatisierter Fertigungstechnik wird zurückgefahren. Angesagt ist wieder die Produkttypenbindung der Maschinerie, das heißt die „Einwegfabrik“ und die „Wegwerftechnik“ bei Typenwechsel.
- Auch bei den Arbeitsbedingungen werden die Zumutbarkeitsgrenzen nach unten verschoben. Gewährte Erholzeiten werden wieder zurückgenommen, Schicht- und auch Nacharbeit werden wieder eingeführt; bei den Arbeitszeiten ist ausufernde, die Zeitsouveränität der Beschäftigten zunehmend verletzende Flexibilität gefordert.
- Zu beobachten ist eine Renaissance des fordistischen Fließbandes und der taktgebundenen Fertigung. Standardisierung und Repetitivarbeit, einschließlich Bandfertigungen mit Einminutentakt, werden wieder an vielen Stellen eingerichtet. Aufgabenerweiterungen finden nicht mehr statt. An Gruppenarbeit wird zwar festgehalten, aber in einem neuen Zuschnitt: Es bleiben Elemente der Selbstorganisation, doch nur in homöopathischen Dosierungen. Von der ganzheitlichen Arbeitsgestaltung innovativer Arbeitspolitik kann nicht mehr gesprochen werden: Einerseits wird die Trennung zwischen Planungsexperten und Nur-Ausführenden wieder hergestellt. An der Schnittstelle zwischen Arbeitsprozeß und Management werden alte Fronten bezogen und abgesichert. Der von den Vorgesetzten eingesetzte Gruppensprecher, der neue „Systemführer“/„Teamleader“, garantiert als Quasi-Vorarbeiter mit eigenem Kontroll- und Anweisungsbefugnissen die Engführung der vorher freigegebenen Leine. Andererseits werden mit den Cen-

tern werden immer häufiger Zielvereinbarungen geschlossen, die durch Soll-Bindungen an Benchmarking-Vorgaben den Charakter konsensueller Verhandlungen verlieren und sich zurück zum Leistungs-diktat mutieren.

Alles in allem: Die neue Rationalisierungspolitik kontrastiert mit dem „Geist“ der innovativen Arbeitspolitik: Eigeninitiative, Partizipation, Verantwortlichkeit und diskursive Zielfindung werden obsolet, Produktivitätszu-gewinn wird über die Wiedereinführung von Hierarchie, Kontrolle und Exklusion gesucht. Das heißt, Rationalisierung polarisiert erneut, schafft Widerstände und provoziert Rückzüge. Entsprechend ist zu erwarten, daß sich auch die Interessengegensätze entlang der alten Gegnerschaft neu formieren.

Was im einzelnen verursacht diese Rückverwandlung der Rationalisierung in ein höchst widersprüchliches Phänomen? Eine Erklärung, die darin nur den Konter-schlag der ewig Gestrigen sieht, überzeugt nicht. Eher geht es um Anpassung an neue ökonomische Rahmenbe-dingungen. Zwei Aspekte sind hier besonders wichtig:

(a) Einerseits das verschobene Kräfteverhältnis auf den Arbeitsmärkten. Durch den Zusammenbruch des Ost-blocks und die Entgrenzungen der Globalisierung hat die Arbeits-Angebotsseite viel Marktkraft verloren und ist zu weitreichenden Zugeständnissen gezwungen. Wer um den Arbeitsplatz besorgt ist, nimmt Verschlechterungen bei Arbeitsbedingungen durchaus in Kauf. Aber der zusammengebrochene Arbeitsmarkt erklärt nicht alles.

(b) Andererseits: Unter dem Druck der Weltwirtschaft werden die Kapitalverwertungsstrategien der Unternehmen revidiert. Ausdruck der neuen Politik ist insbesondere, daß in den Planungsansätzen die Zeitspannen für den Kapitalrückfluß erheblich verkürzt werden. Unter dem Vorzeichen des Shareholder-Value-Kalküls ändern sich dramatisch die Fristigkeiten, in denen vorgegebene Renditen erreicht werden sollen. Short-Terminismus wird zum Programm. Der deutlich gestiegene Einfluß der Spezialisten aus dem „Controlling“ steht dafür, daß nur

noch in Vorhaben investiert wird, die schon nach kurzer Zeit ein Payback versprechen. Als Instrument, um diese Kurzfrist-Ökonomie zu realisieren, spielt in den Unter-nehmen das „Benchmarking“ eine entscheidende Rolle. Damit werden Vergleiche zwischen Werken sowohl nach Kosten und Erträgen wie nach technischer Ausstat-tung, Organisationsstrukturen, Produktivitätskennzahlen und Rationalisierungsmethoden möglich. Daraus werden neue „Best-Practice-Beispiele“ für Produktivitätsverbes-serungen erstellt. Im Klartext heißt das, daß die Monta-gefabriken in den USA, in Großbritannien oder Brasi-lien für die hiesige Produktion nicht nur die Renditemar-gen und die Fertigungsstunden-Sollwerte pro Produkt festlegen, sondern auch das „Vorbild“ abgeben für die technisch-organisatorischen Methoden der Herstellung. Bezugspunkt ist dann eine unter gänzlich anderen Kon-textbedingungen entstandene Arbeits- und Betriebsge-staltung - und nicht mehr der eigene Stand, wie man ihn durch frühere Entwicklungsstufen erreicht hat. Wer ver-sucht, sich diesen Benchmarkingzwängen zu entziehen, riskiert, im internen Kampf um Standortentscheidungen zu unterliegen.

Die weltweit vergrößerte politische Stabilität und die ge-wachsene, auch internationale Transferierbarkeit techni-scher Systeme haben die Wahlmöglichkeiten bei Stand-ortentscheidungen multipliziert; länderübergreifend kann nun de- und relokalisiert werden. Die Produktions-ressourcen sind nicht länger mehr oder weniger fixe Größen, die man durch Pflege, geschickte Kombination und Weiterentwicklung möglichst optimal zu nutzen sucht. Durch die Globalisierung aller Märkte sind die Fertigungsressourcen im Weltmaßstab variabel gewor-den. Benchmarking weist das Machbare aus. Wird die „Weltmarge“ nicht erreicht, so gilt es, den Wechsel des Anlageortes zu überprüfen. Der Zwang, aus fixen Vor-gaben gerade in Langfristperspektiven das Beste zu machen, ist überwunden: eine Politik der ausgepreßten Zitrone wird möglich. Der Vorwurf, mit einer solchen Kurzfristpolitik Ressourcen unnötig zu vergeuden und zu vernichten, verliert seine disziplinierende Wirkung. Soziale Verantwortung und gesellschaftliche Bindung

büßen entsprechend diesem Kalkül ihre ökonomische Rechtfertigung ein.

Konkret: In dieser Logik verspricht der meist kleine, aber kurzfristig erreichbare Produktivitätsvorteil tayloristischer Arbeit mehr Gewinn als der der innovativen Arbeitsgestaltung, der mit höherem Aufwand für Human Resource Development erkaufte werden muß und erst mittelfristig abschöpfbar ist. Der Spatz auf der Hand erscheint attraktiver als die Taube auf dem Dach.

IV.

Die Rationalisierungssituation in den deutschen Unternehmen ist also durch eine neue Widersprüchlichkeit gekennzeichnet. Noch ist unklar, ob sich damit erneut ein Paradigmenwechsel der Arbeitspolitik andeutet oder ob sich ein Nebeneinander so unterschiedlicher, ja sogar kontradiktorischer Rationalisierungskonzepte herausbilden könnte. Bisher sind freilich in den Unternehmen diese Widersprüche noch keineswegs überall erkannt. In den Vorständen ist man sich - so scheint es zumindest von außen - kaum bewußt, daß die Politik der Dehierarchisierung und Selbständigkeit, flankiert von einer Unternehmenskultur der Selbstverantwortung und des Konsensus, durch die neue Rationalisierungspolitik konterkariert und tendentiell ad absurdum geführt wird. Viele klammern sich noch an Lean Production- und Reengineering-Vorgaben, die längst aber keine stimmigen Strategien mehr darstellen, sondern selbst diese Widersprüche unverdaut in sich tragen und höchstens noch dazu taugen, das disparate Geschehen mehr schlecht als recht zu kaschieren.

Diese Konstellation zu dechiffrieren fällt einigermaßen schwer. Die Unterscheidung nach Rationalisierungshaltungen, also etwa nach „Modernisten“ und „Traditionisten“, gibt für die Erklärung differenter Rationalisierungspolitik wenig her. Zwar sind in den Unternehmen durchaus Auseinandersetzungen zwischen Protagonisten der innovativen Arbeitspolitik und jenen der Rekonventionalisierung zu beobachten, doch weiß man nicht so

recht, ob die jeweiligen Akteure aus tiefer Überzeugung handeln oder nur pragmatisch aktuellem Druck nachgeben.

Auch der pauschale Hinweis auf das Kapitalinteresse und dessen permanente Suche nach höherer Effizienz durch Weiterentwicklung der Rationalisierung kann die neue Widersprüchlichkeit gerade nicht erklären. Hätten wir es tatsächlich mit einem starken Kapitalinteresse zu tun, so müßte sich schnell die entsprechende Linie als die einzig richtige durchsetzen.

Es könnte aber Sinn geben, zwischen zwei Verwertungskalkülen zu unterscheiden, die eine differente Rationalisierungspolitik privilegieren. Insbesondere am Umgang mit den Human Resources kann man die Unterschiede verdeutlichen: Das Shareholder-Value-Kalkül sucht vorhandenes Arbeitsvermögen optimal auszunutzen, schreckt aber vor kostspieligem Human Resource Development zurück; demgegenüber muß ein Konzept, für das die weitere Entfaltung der Produktivitäts- und Innovationsressourcen und der Kampf um Technologieführerschaft im Zentrum steht, auf die Pflege und den Ausbau der Produktionsintelligenz und des kreativen Humanvermögens setzen. Ist eine betriebliche Koexistenz dieser beiden Kalküle auf Dauer denkbar oder drängt die Situation zur Auflösung in eine Richtung? Wird eines der beiden Verwertungsinteressen letztlich die Rationalisierung dominieren - und welches?

Allemaal wird aus dem Gesagten deutlich, daß die Weiterentwicklung der Rationalisierung und damit die Zukunft der Arbeit eng mit den Grundfragen der Unternehmenspolitik zusammenhängen. Und damit auch mit der allgemeinen Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik in Deutschland und dem verfolgten „Pfad“. Da im Kalkül der Kurzfrist-Ökonomen Investitionen in das Arbeitsvermögen nicht lohnen, hat bei ihnen eine Modernisierung der Arbeit, für die die Weiterbildung der Human Resources konstitutiv ist, ihre Zukunft verspielt. Ob freilich ohne den weiteren Ausbau des Humankapitals die Unternehmen am Standort Deutschland überhaupt Chancen haben, konkurrenzfähige Produkt- und Fertigungsent-

wicklungen zu betreiben und damit ihre Zukunft zu sichern, erscheint uns einigermaßen fraglich.

V.

Offenbar reicht die Phantasie nur für zwei Alternativen aus - einerseits das „Hochqualitäts-, Hochqualifikations-, Hochlohn-Modell“, dem die deutsche Industrie bisher gefolgt war und mit dem sie jetzt ihre Probleme hat; andererseits das „Niedriglohn-, Niedrigqualifikations-, Preiswettbewerbs-Modell“, dessen (durchaus hinterfragbaren) Erfolg die amerikanische Industrie zu dokumentieren scheint. Was in vielen deutschen Unternehmen heute geschieht, läuft auf den Versuch hinaus, auf den amerikanischen Pfad umzusteigen. Statt komparative Vorteile in der Pflege und Weiterentwicklung der eigenen Stärken zu suchen, wird der Anpassung an eine Praxis das Wort geredet, die als das Ideal der Wettbewerbsfähigkeit ausgegeben wird, obschon sich im Mutterland dieser Praxis pikanterweise Zweifel an ihrem langfristigen Sinn mehren. Die Ironie der Situation ist, daß bei uns der Pfadwechsel aufs amerikanische Modell in einer Zeit lebhaft betrieben wird, in der in den USA selbst schon das kritische Nachdenken begonnen hat.

Daß Vorsicht geboten ist, wenn die Formel „niedrige Löhne/niedrige Qualifikationen/Preiswettbewerb“ als Gestaltungsideal verfolgt wird, lehrt in der Tat ein kurzer Blick auf die USA - das Paradies für die Verfechter dieses Ideals. Wer sich die Gegenwart der US-amerikanischen Wirtschaft als die Zukunft der deutschen wünscht, muß sich den Einwand gefallen lassen, daß sich in den USA selbst die Zweifel an der langfristigen Vernünftigkeit des dort eingeschlagenen Weges mehren. Daß z.B. „Newsweek“ (26.09.96) davon spricht, daß die amerikanische Wirtschaft Züge eines „killer capitalism“ angenommen habe und „now it may be backlash time“ prognostiziert, kann man als Signal werten. Fundiert wird solche Kritik durch Analysen einer Reihe von Autoren aus unterschiedlichen intellektuellen Lagern (z.B. Freeman 1995, Roach 1996, Thurow 1996, Krug-

man 1994, 1995), die in folgenden Argumenten konvergieren:

Die Niedriglohn-Niedrigqualifikations-Strategie bringt kurzfristige Effizienzgewinne und kann in diesem Rahmen die Wettbewerbsfähigkeit der Firmen verbessern, doch für eine nachhaltige Produktivitätsentwicklung muß der Sachkapitalstock ausgebaut und die Qualifikation der Arbeitskräfte angehoben werden. Zwischen beiden Zielen besteht ein „trade off“. Die amerikanische Ökonomie findet zwar gegenwärtig durchaus ihre Vorteile in kurzfristigen Effizienzgewinnen, aber der Preis dafür besteht in massiven Schwächen im Hinblick auf die langfristige Produktivitätssteigerung. Da in den kommenden Jahrzehnten Länder wie China, Rußland, Osteuropa usw. den Niedriglohn-, Niedrigqualifikations-, Preiswettbewerbs-Pfad besetzen werden, können die entwickelten Industrieländer ihre Marktanteile nur dann verteidigen bzw. ausweiten, wenn ihre produktiven Kapazitäten wachsen.

Wie sich das deutsche Produktionsmodell in den 80er und frühen 90er Jahren entwickelt hat, bietet es gute Chancen für eine in dieser Argumentation angemahnte nachhaltige Produktivitätsentwicklung. Wäre es unter diesen Umständen nicht die beste Vorsorge für die Zukunft, diese Chancen in Reformen zu mehren? Anders als in den USA müßte Produktionsintelligenz bei uns nicht erst noch breitflächig etabliert werden. Sie ließe sich aus den bestehenden Strukturen heraus fortentwickeln.

Literaturverzeichnis

- Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge.
- Freeman, D. (1995): „If It's Monday, We Must Be In ...“ *Labour Relations Around the World in Nine Papers*, in: *Labour, Special Issue 1995*, S. 5-18.
- Jürgens, U. (1996): *Rolling Back Cycle Times: The Renaissance of the Classic Assembly Line in Final Assembly*, erscheint in: Shimokawa, K. et al. (Hrsg.): *Transforming Auto Assembly*. Berlin (Springer Verlag).
- Kern, H.; Schumann, M. (1984): *Das Ende der Arbeitsteilung?* München.

- Kern, H.; Schumann, M. (1996): Vorwärts in die Vergangenheit? Zustand der Arbeit. Zukunft der Arbeit. In: Gewerkschaftliche Monatshefte, 11-12, S. 715-724.
- Kern, H. (1996a): Das vertrackte Problem der Sicherheit. Innovationen im Spannungsfeld zwischen Ressourcenmobilisierung und Risikoaversion. In: Fricke, W. (Hrsg.): Jahrbuch Arbeit und Technik 1996. Bonn, S. 196-208.
- Kern, H. (1996b): Vertrauensverlust und blindes Vertrauen. Integrationsprobleme im ökonomischen Handeln, in: SOFI-Mitteilungen Nr. 24, S. 7-14.
- Kotthoff, H. (1981): Betriebsräte und betriebliche Herrschaft. Frankfurt a.M.
- Kotthoff, H. (1994): Betriebsräte und Bürgerstatus. München, Mehring.
- Krugman, P. (1994): Competitiveness. In: Foreign Affairs, abgedruckt in: Fricke, W. (1996): Jahrbuch Arbeit und Technik 1996, Bonn, S. 37-49.
- Krugman, P. (1994): Peddling Prosperity. New York.
- Roach, S. (1996): America's Recipe for Industrial Extinction, in: Financial Times, 14.05.1996.
- Schumann, M. (1997): Frißt die Shareholder-Value-Ökonomie die Modernisierung der Arbeit? In: Frankfurter Rundschau, 268.
- Schumann, M.; Gerst, D. (1996): Innovative Arbeitspolitik - Ein Fallbeispiel. In: SOFI-Mitteilungen Nr. 24, S. 35-52.
- Schumann, M. et al (1994): Trendreport Rationalisierung. Berlin.
- Springer, R. (1996): Effektivität von unterschiedlichen Formen von Gruppenarbeit in der Automobilindustrie, erscheint in: Antoni, C. et al. (Hrsg.): Das flexible Unternehmen. Wiesbaden.
- Streeck, W. (1991): Productive Constraints: on the Institutional Conditions of Diversified Quality Production, abgedruckt in: Streeck 1992: Social Institutions and Economic Performance. London, Newbury Park, New Dehli, S. 1-40.
- Thurow, L. (1996): Die Zukunft des Kapitalismus. Düsseldorf.
- Wittke, V. (1993): Qualifizierte Produktionsarbeit neuen Typs: Einsatzfelder, Aufgabenzuschnitte, Qualifikationsprofile. In: Jahrbuch für sozialwissenschaftliche Technikberichterstattung 1993. Berlin, S. 27-66.

* In diesen Artikel werden die in "Vorwärts in die Vergangenheit? Zustand der Arbeit. Zukunft der Arbeit" (Kern/Schumann 1996) und "Frißt die Shareholder-Value-Ökonomie die Modernisierung der Arbeit?" (Schumann 1997) vorgestellten Argumentationen zusammengeführt. Er erscheint 1998 in dem von Bruno Cattero herausgegebenen Buch „Modell Deutschland, Modell Europa-Probleme, Perspektiven“ (Leske+Budrich).

Bedingungen der Beschäftigungsentwicklung

Ein Vergleich zwischen den USA, den Niederlanden und Westdeutschland

Rüdiger Glott, Ingrid Wilkens, Andreas Tasch

Bei dem vorliegenden Artikel handelt es sich um das gekürzte Ergebnis des Zwischenberichts aus einem Teilprojekt der vom Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (BMFT) geförderten Prioritären Erstmaßnahme „Dienstleistung als Chance: Entwicklungspfade für die Beschäftigung“, die sich mit der Ermittlung quantitativer und qualitativer Beschäftigungspotentiale im tertiären Sektor befaßt. Aufgabe des Projektes ist, durch die Reanalyse verfügbarer internationaler Expertisen präzisere Informationen zu den Chancen der Dienstleistungsbeschäftigung bereitzustellen und dabei Systembedingungen als promotoren oder Hemmfaktoren zu ermitteln. Der Zwischenbericht mit den Ausführungen über die Struktur und Dynamik der Beschäftigungsentwicklung sowie mit der Identifikation besonders dynamischer Dienstleistungsfelder in den betrachteten Ländern kann bei den Autoren angefordert werden. Diese PEM wird in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), dem ifo-Institut, dem Lehrstuhl für Industriebetriebswirtschaftslehre an der TU München und dem Forschungsinstitut für Telekommunikation (FTK) durchgeführt.

Das große Ausmaß und die Verfestigung der Arbeitslosigkeit stellt in den OECD-Volkswirtschaften das derzeit massivste soziale Problem dar. Die Zahl der Arbeitslosen beläuft sich OECD-weit inzwischen auf über 35 Mio. Personen (OECD 1997, S. 4). Allerdings sind diese Staaten weder in gleichem Ausmaß von Arbeitslosigkeit betroffen noch nimmt die Entwicklung der Zahl der Arbeitslosen in den einzelnen Ländern einen ähnlichen Verlauf. Gegenwärtig lassen sich Länder mit einer vergleichsweise kleinen bzw. sinkenden offiziellen Arbeitslosenquote (USA, Großbritannien, Niederlande, Dänemark) von solchen mit hohen bzw. steigenden Arbeitslosenquoten (Spanien, Italien, Deutschland) unterscheiden. Die Arbeitslosigkeit wird dabei vor allem aus rationalisierungsbedingten Beschäftigungsverlusten in der Industrie gespeist. Weil hingegen der Dienstleistungssektor in fast allen OECD-Staaten eine kontinuierliche Expansion der Beschäftigung aufweist, richten sich die Hoffnungen auf eine zukünftige Besserung der Beschäf-

tigungssituation vor allem auf diesen Wirtschaftsbereich.

Mit den USA und den Niederlanden existieren innerhalb der OECD Staaten, deren Beschäftigung vor allem durch Zuwächse im Dienstleistungssektor seit Anfang der 70er Jahre (USA) bzw. seit den 80er Jahren (Niederlande) kontinuierlich anwächst. Die Zahl der Erwerbstätigen nahm in den USA zwischen 1983 und 1994 um fast 25 % zu, in den Niederlanden stieg sie zwischen 1985 und 1993 um 18 %. Wenngleich diese Entwicklungen in beiden Ländern bisher nicht zur Überwindung des Problems der Arbeitslosigkeit geführt haben, so bewirkten sie immerhin eine deutliche Trendwende auf dem Arbeitsmarkt: Die offiziellen Arbeitslosenquoten liegen in beiden Ländern augenblicklich bei ca. 5 %, womit sie auf die Hälfte des Niveaus zu Beginn der 80er Jahre zurückgegangen sind (Schettkat 1994; de Koning 1995, S. 48; Silvestri 1995, S. 61, Ilg 1996, S. 30; de Koning

et al. 1997, S. 28). Die Beschäftigungsentwicklung in der Bundesrepublik¹ liefert hingegen ein etwas anderes Bild: Wenngleich auch hier zwischen 1983 und 1993 eine Beschäftigungszunahme im Dienstleistungssektor stattgefunden hat, so konnte ein gleichzeitiges Anwachsen der Arbeitslosigkeit nicht verhindert werden. Seit 1993 sinkt die Zahl der Erwerbstätigen, und die Arbeitslosenzahlen erreichen ständig neue Rekordmarken.

Auf der Suche nach Wegen aus dieser Krise fällt der Blick immer stärker auf die USA und die Niederlande. Die Frage ist, welche Ursachen dafür ausschlaggebend sind, daß dort trotz ähnlicher Anpassungserfordernisse durch veränderte (Weltmarkt-)Bedingungen und technischen Wandel eine wesentlich günstigere Beschäftigungsperformanz erreicht werden konnte.

1. Zur Ursachenanalyse der deutschen Beschäftigungsperformanz

In der aktuellen Diskussion läuft die Beantwortung dieser Frage häufig auf zwei Argumente hinaus: Mit Blick auf die Beschäftigungsanteile der verschiedenen Wirtschaftssektoren wird für Deutschland gegenüber anderen Ländern eine „Dienstleistungslücke“ konstatiert. Mit einem Beschäftigungsanteil des Dienstleistungsbereichs von 61 % gegenüber 71 % in den Niederlanden und über 75 % in den Vereinigten Staaten sei die Wirtschafts- und Beschäftigungsstruktur Deutschlands also weniger „modern“ (so zuletzt wieder Klodt et al. 1997, S. 7, 12 ff., 162 ff.). In jüngerer Zeit wird dieses Argument vornehmlich vom Institut der Deutschen Wirtschaft dahingehend spezifiziert, daß diese Dienstleistungslücke sich hauptsächlich im Bereich geringqualifizierter und -bezahlter Dienstleistungsaktivitäten finde (Klöß 1997). In diesem Zusammenhang wird dann eine fehlende Dienstleistungskultur, verstanden als Mangel an Bereitschaft,

anderen Menschen zu *dienen* und *sich bedienen zu lassen*, beklagt (z. B. Mangold 1997). Das zweite, mit dem ersten durchaus kompatible Argument lautet, daß sich die (Arbeits-)Märkte angesichts der zunehmenden Globalisierung der Wirtschaft und der Anwendungswirkungen der neuen Informationstechnologien an veränderte technische und ökonomische Rahmenbedingungen anpassen müßten und diese Anpassung umso besser gelänge, je weniger regulatorische Schranken auf diesen Märkten bestünden. Das deutsche Beschäftigungssystem sei aufgrund seiner hohen Verrechtlichung und seines vergleichsweise weit ausgebauten Arbeitnehmerschutzes zu unflexibel (siehe die komparative Studie von Grubb/Wells 1993; OECD 1994; Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Sachsen und Bayern 1997).

Diese Argumentation geht implizit von einer immanenten Wachstumsdynamik des Dienstleistungsbereichs aus, dessen Entfaltung durch die Aufrechterhaltung falscher ökonomischer Rahmenbedingungen behindert wird: Nach Fourastiés Drei-Sektoren-Theorie, die von Bell (1979) unter Betonung des Aspekts der Informationstechnik und der Informationsarbeit zur Postindustrialismus-These erweitert wurde, existiert ein universeller Entwicklungspfad der Volkswirtschaften: Aufgrund zunehmender Arbeitsteilung, der gegenüber der Güterproduktion geringeren Produktivität der Dienstleistungserbringung und einer steigenden Nachfrage der privaten Haushalte nach Diensten werde der Dienstleistungssektor hinsichtlich seines Anteils an Beschäftigung und Wertschöpfung immer weiter anwachsen, die Bedeutung von Industrie- und Agrarsektor hingegen immer weiter abnehmen. Im Zuge dieses Prozesses würden die ökonomischen und gesellschaftlichen Grundlagen der Industriegesellschaft verändert, so daß ähnlich dem Übergang von der Agrar- zur Industriegesellschaft ein Übergang von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft stattfinden werde. Der Anteil der Dienstleistungen an der gesamten Produktion einer Volkswirtschaft gilt deshalb häufig als Gradmesser ihrer Modernität. Daß Dienstleistungen gegenwärtig als *der* beschäftigungspolitische Hoffnungsträger gelten, liegt also daran, daß zum einen die Annahme eines stetigen und weiteren

¹ Da die Beschäftigungsentwicklung in den neuen Bundesländern aufgrund des einigungsbedingten Deindustrialisierung und des relativ breiten Einsatzes beschäftigungspolitischer Maßnahmen als Sonderfall gelten muß, für den darüber hinaus zumindest für die Phase von 1990-1993 kaum verlässliche Daten zu erhalten sind, beschränken wir unsere Betrachtung auf die Entwicklung in den alten Bundesländern.

Wachstums des tertiären Sektors theoretisch plausibel begründet scheint, und zum anderen diese These in der tatsächlichen Beschäftigungsentwicklung einzelner Volkswirtschaften auch eine gewisse empirische Bestätigung findet. Die aus dieser Argumentation abgeleiteten Rezepte laufen letztlich auf eine Adaption der Verhältnisse an die der „Jobwunderländer“ hinaus: Würde man die deutsche Arbeitsmarktpolitik - durch Deregulierung bzw. durch Schaffung eines Niedriglohnsektors - an den amerikanischen oder niederländischen Maßstäben ausrichten, dann verlief auch die Beschäftigungsentwicklung hier wieder deutlich positiv.

Eine solche Sichtweise ist u. E. jedoch zu wenig differenziert: Sie fokussiert ausschließlich auf die quantitative Beschäftigungsentwicklung und läßt die qualitativen Merkmale der Beschäftigung sowie die nationalen Spezifika eines jeden Beschäftigungssystems unberücksichtigt. Stattdessen werden die Entwicklungsbedingungen derjenigen (wenigen) Volkswirtschaften verabsolutiert, die eine vergleichsweise positive Beschäftigungsentwicklung aufweisen. Nationale Spezifika der Beschäftigungsentwicklung sehen wir in unterschiedlichen sozialen und politischen Kulturen mit dementsprechend differierenden institutionellen Arrangements, abweichenden Formen der Arbeits- und Unternehmensorganisation, unterschiedlicher Einbindung in die Weltwirtschaft sowie verschiedenen Branchenstrukturen in den einzelnen Staaten. Eine in dieser Weise differenziertere Betrachtungsweise zeigt, daß Struktur und Dynamik der Beschäftigungsentwicklung eines Landes in erster Linie von seinem jeweils spezifischen Setting *zusammenwirkender* ökonomischer, sozialer, kultureller und institutioneller Faktoren abhängen. In unserer Projektarbeit wollen wir deshalb versuchen, andere Interpretations- und Erklärungsansätze für die unterschiedliche Beschäftigungsperformanz zu finden als die der überkommenen Dienstleistungstheorie. Zunächst geben wir einen knappen Überblick über die Entwicklungen der Beschäftigung in den betrachteten Ländern.

2. Wesentliche Ergebnisse der Analyse der Beschäftigungsentwicklung in den betrachteten Ländern

In den USA wächst die Beschäftigung seit den 70er Jahren kontinuierlich um jährlich 1,5 % bis 2 %. Allein zwischen 1983 und 1995 nahm die Zahl der Beschäftigten um 24 % zu (Werner 1997, S. 586). Dabei läßt sich zeigen, daß sich im langfristigen Trend das Jobwachstum in den USA gegenüber den 70er Jahren um mehr als die Hälfte verlangsamt hat. Mishel et al. (1997, S. 246 ff.). Die Arbeitslosenquote, die Anfang der 80er Jahre noch bei knapp 10 % lag, ging auf 5,4 % im Jahresdurchschnitt 1996 zurück. Besonderheiten gegenüber vielen europäischen Ländern bestehen darin, daß die Arbeitslosenquote für Frauen und Männer seit Ende der 80er Jahre in etwa gleich ist, sich aber deutlich stärkere Segmentationslinien nach der ethnischen Zugehörigkeit und dem Alter zeigen. Ein weiterer wesentlicher Unterschied zu europäischen Arbeitsmärkten besteht schließlich darin, daß der Anteil der Langzeitarbeitslosen (länger als ein Jahr arbeitslos) in den USA an den Arbeitslosen insgesamt mit 10 % sehr klein ist (Werner 1997, S. 586).

Das Bureau of Labour Statistics (BLS) hat in unterschiedlichen Veröffentlichungen (Silvestri 1995, S. 61; Ilg 1996, S. 30) die Struktur des Jobwachstums in den USA nach Branchen und Berufen für die Zeiträume von 1983-1993 und 1989-1995 ausgewiesen. Die Betrachtung nach Branchen macht die zentrale Bedeutung des Dienstleistungsbereichs, insbesondere der sonstigen Dienstleistungen und des Einzelhandels, für das Beschäftigungswachstum deutlich. Die Analyse der Beschäftigungszuwächse nach Tätigkeiten zeigt, daß das Beschäftigungswachstum in den USA etwas stärker im unteren Qualifikationsbereich stattgefunden hat, in den 90er Jahren entstehen die Jobs ganz offensichtlich stärker im Bereich der hochqualifizierten Tätigkeiten. Das häufig gebrachte Argument, das Beschäftigungswunder in den USA bringe in erster Linie sogenannte „bad jobs“ hervor, läßt sich angesichts des Qualifikationsniveaus der neugeschaffenen Arbeitsplätze nicht halten. Als wei-

teres Argument für mangelnde Qualität der neugeschaffenen Arbeitsplätze in den USA wird aber in jüngerer Zeit vor allem auf die angebliche Verschlechterung der allgemeinen Arbeitsbedingungen hingewiesen (z.B. Thurow 1996).

Hinsichtlich der Zahl der „multiple job holders“ lassen die Daten des BLS den Schluß zu, daß diese seit den 80er Jahren kaum zugenommen hat und bei einem Anteilswert von etwa 6 % an der Gesamtbeschäftigung verharrt. Allerdings ist diese Gruppe am Arbeitsmarkt schwer zu identifizieren. Feststellen läßt sich allerdings, daß Mehrfachbeschäftigung unter Beschäftigten mit höherer Qualifikation weiter verbreitet ist als unter Geringqualifizierten. Revisionsbedürftig erscheint ferner auch die These eines höheren Anteils der Selbständigen (ohne Landwirtschaft) sowie der geringfügig Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigung. Der Anteil der Selbständigen liegt in den USA mit 7,5 % inzwischen unter dem Niveau in Deutschland.

Weiterhin kann festgestellt werden, daß in den USA offensichtlich eine deutliche Polarisierung der Einkommens- und Beschäftigungsstrukturen stattfindet, die ihren Beginn Anfang der 80er Jahre hat (Werner 1997, S. 590 f.). Gerade die Einkommensunterschiede in Bezug auf den Bildungsstand haben sich deutlich verschärft (Houseman 1995, S. 111 ff.). Seit Überwindung der Rezession 1991/92 scheinen die Realeinkommen wieder zu steigen (Thurow 1996), wodurch die Zahl der „working poor“ und der Haushalte unterhalb der Armutsgrenze (1995: ca. 16.000 \$ Jahreseinkommen) zurückgeht.

Im Ergebnis kann festgehalten werden, daß das häufig gezeichnete negative Bild der qualitativen Dimensionen des amerikanischen Jobwunders mit großer Wahrscheinlichkeit überzogen ist.

In den Niederlanden nahm die Zahl der Erwerbstätigen zwischen 1988 und 1996 von 6,01 Mio. auf 6,97 Mio. zu, wobei die jährliche Wachstumsrate der Beschäftigung zumeist um gut 2 % schwankte und damit der ame-

rikanischen vergleichbar war. Nachdem Anfang der 70er Jahre wie in Deutschland Vollbeschäftigung herrschte, stieg die Arbeitslosenquote Mitte der 70er Jahre sprunghaft auf über 5 % an und infolge der nächsten Rezession zu Beginn der 80er Jahre nochmals auf über 10 % (OECD 1994, S. 36). Ab Mitte der 80er Jahre begann sich die Arbeitsmarktsituation jedoch deutlich zu entspannen. Ähnlich wie auf dem amerikanischen zeigt sich auch auf dem niederländischen Arbeitsmarkt eine deutliche, ethnisch bestimmte Segmentationslinie. Im Gegensatz zum US-Arbeitsmarkt hat sich der Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Arbeitslosen insgesamt in den letzten Jahren auf dem hohen Niveau von 50 % eingependelt (de Koning et al. 1997, S. 36; Werner 1997b).

Die Beschäftigungsdynamik in Branchen und Berufsfeldern ist den Statistiken für die Erwerbspersonen (inklusive Selbständige) des Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) zu entnehmen (Enquete beroepsbevolking, verschiedene Jahrgänge). In den Niederlanden expandierte die Beschäftigung (geringfügig Beschäftigte sind hier nicht berücksichtigt) zwischen 1985 und 1993 in fast allen Branchen mit zweistelligen Zuwachsraten, wobei der Beschäftigungsboom nicht nur vom Dienstleistungsbereich getragen wurde, sondern auch vom primären Sektor. Motor der Expansion im Dienstleistungsbereich waren nicht die sonstigen Dienstleistungen, sondern die Finanzdienstleistungen und unternehmensbezogene Dienste sowie das Hotel- und Gaststättengewerbe. Zumindest für die 80er Jahre müssen die Niederlande somit als Sonderfall der Beschäftigungsentwicklung gelten, der sich kaum als Tertiarisierungsprozeß bezeichnen läßt.

Die Qualität der neuen Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich läßt sich hinsichtlich der Qualifikationsanforderungen weder auf der Branchen- noch auf der Tätigkeits-ebene eindeutig beurteilen. Entscheidend für die Qualität scheint die Entwicklung der Arbeitszeiten zu sein. Die Beschäftigungszuwächse lassen sich vor allem auf eine massive Zunahme von Teilzeitarbeit – überwiegend im Dienstleistungssektor - zurückführen: Innerhalb von gut 25 Jahren, insbesondere in den 80er Jahren, stieg die

Teilzeitquote von 5 % auf 36 % (1996), bei Frauen sogar von 15 % auf 66 %. Auf dem Großteil der Teilzeitstellen wird wöchentlich zwischen 20 und 34 Stunden gearbeitet (19 %; 1996), nur 6 % aller Arbeitsverhältnisse haben einen Umfang von 13 bis 19 Wochenstunden. Der Anteil der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse (unter 12 Wochenstunden; sog. „kleine baan“) an den gesamten Arbeitsverhältnissen beträgt 11 %. Interessanterweise hat sich dieser Anteil seit 1988 kaum verändert.

Die Beschäftigungsexpansion ist auch in den Niederlanden mit Veränderungen in der Einkommensstruktur verbunden. Wenngleich bei den Stundenlöhnen im Gegensatz zu den USA in den letzten Jahren eine starke Angleichung zwischen hoch- und niedrigqualifizierten Arbeitnehmern zu beobachten war (Linden 1996, S. 33), ist die Einkommensverteilung ungleichmäßiger geworden, wie ein Vergleich der Ginikoeffizienten zwischen 1977 und 1994 ergibt (Centraal Bureau voor de Statistiek 1996, S. 27).

Auch in Westdeutschland fand zwischen 1985 und 1992 ein deutliches Beschäftigungswachstum in Höhe von netto rund 3,5 Mio. neuen Stellen statt, doch betrug die durchschnittliche Wachstumsrate nur 1,9 % p.a.. Seit 1993 ist die Zahl der Erwerbstätigen wieder rückläufig. Die Arbeitslosenquote beträgt zur Zeit 12,6 % (10,1 % in Westdeutschland und 21,4 % in den neuen Bundesländern). Im Gegensatz zu den beiden Vergleichsländern weist der deutsche Arbeitsmarkt keine so deutlichen ethnischen Segmentationslinien auf; stattdessen sind Frauen und ältere Menschen unter den Arbeitslosen überrepräsentiert. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen liegt mit 45 % an den Arbeitslosen insgesamt niedriger als in den Niederlanden, doch im Gegensatz zur Entwicklung dort verschärft sich dieses Problem hier weiterhin (Werner 1997, S. 586).

Von den zwischen 1985 und 1990 brutto rund 2,95 Mio. neugeschaffenen Stellen entfiel der größte Anteil auf den Dienstleistungsbereich, aber auch die Industrie leistete mit einem Anteil von insgesamt 27 % an den neuen Arbeitsplätzen einen bedeutenden Beitrag zu dem hohen

Beschäftigungswachstum. Zwischen 1990 und 1992 wurde noch ein Sechstel der neuen Stellen im sekundären Sektor geschaffen. Im Dienstleistungsbereich wuchs die Beschäftigung in diesem Zeitraum vor allem im Gesundheitswesen, im Einzelhandel, im Bildungs- und Kulturbereich sowie bei den sonstigen Dienstleistungen.

Über Umfang und Struktur der geringfügig Beschäftigten (sogenannte 610-DM-Jobs), deren Arbeit durch geringe Stundenlöhne, niedrige Qualifikationsanforderungen und geringe soziale Absicherung gekennzeichnet ist, können keine präzisen Aussagen gemacht werden. Das Statistische Bundesamt beziffert ihren Umfang mit 1,57 Mio., das DIW auf 5,4 Mio. und das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung auf 5,6 Mio.

Die Einkommensverteilung ist auch in Deutschland zwischen 1988 und 1993 ungleichmäßiger geworden, wie ein Vergleich der Gini-Koeffizienten ergibt. In diesem Zeitraum ist die Einkommensungleichheit etwas höher als in den Niederlanden.

3. Ursachen der unterschiedlichen Beschäftigungsentwicklung

Ausgehend von den skizzierten unterschiedlichen Situationen der Beschäftigung in den betrachteten Ländern werden wir im folgenden einen Überblick über die demographischen und ökonomischen Faktoren, die nationalen Sozialsysteme und die jeweils durchgeführten sozial- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in den betrachteten Ländern geben, um deutlich zu machen, welche unterschiedlichen Faktoren Einfluß auf die Beschäftigungsentwicklung haben können.

3.1. Demographische Einflußfaktoren

Die USA weisen gegenüber Deutschland und den Niederlanden eine gänzlich andere demographische Struktur und Entwicklung auf. Das Bevölkerungswachstum fällt hier mit 1 % p.a. zwischen 1980 und 1993 gegenüber den Niederlanden (0,6 %) und Deutschland (0,2 %) wesentlich stärker aus (Weltbank 1995). Die Zuwanderung ist prozentual allerdings in den Niederlanden etwas höher als in Deutschland oder den USA (eigene Berechnungen); in Deutschland und den Niederlanden wird das Bevölkerungswachstum anders als in den USA fast völlig von Zuwanderungen bestimmt. Die Bevölkerung ist im Schnitt in den USA „jünger“ als in den Vergleichsländern, was zur Folge hat, daß das Erwerbspersonenpotential weniger durch „Verrentungsprozesse“ reduziert wird. Bezogen auf die für den Arbeitsmarkt relevanten Gruppen lassen sich für die hier verglichenen Länder folgende Entwicklungen festhalten:

Die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter ist in den USA zwischen 1983 und 1993 um 8,2 % von 156 Mio auf 168 Mio gestiegen. In Westdeutschland wuchs diese Gruppe (1993: 45 Millionen) zwar im gleichen Zeitraum ebenfalls an, doch betrug die Wachstumsrate hier nur 6,2 % (Werner 1997a, S. 587). In den Niederlanden stieg die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter zwischen 1987 und 1994 um 5 % von rund 10,0 Millionen auf 10,5 Millionen (de Koning et al. 1997, S. 2).

Die Erwerbsquote² in den USA, im internationalen Vergleich ohnehin eine der höchsten, stieg zwischen 1983 und 1993 von 72 % auf 76 % an. Auch die amerikanische Frauenerwerbsquote ist mit 71 % innerhalb der OECD sehr hoch. In Deutschland liegt die Erwerbsquote dagegen wesentlich niedriger, sie nahm in derselben Dekade von 67 % auf 69 % zu. Die Frauenerwerbsquote, die gegenüber den 80er Jahren deutlich gestiegen ist und einen nicht unerheblichen Teil der Beschäftigungsex-

pansion in Westdeutschland erklärt, liegt mit 61 % immer noch deutlich unter dem US-amerikanischen Niveau. Der Beschäftigungszuwachs in Westdeutschland zwischen 1983 und 1993 fand gegenüber den USA also auf geringerem Niveau statt und war nur halb so intensiv wie dort. Die Niederlande weisen mit 62 % im Jahre 1994 die geringste Erwerbsquote der verglichenen Länder auf, was sich auf die hohe Zahl von Inaktiven (Frührentner, Berufsunfähige³) und auf eine geringe Frauenerwerbsquote zurückführen läßt (zu weiteren Ursachen siehe auch Dercksen 1994a, S. 28). Diese betrug 1985 nur 30 %, stieg seitdem aber auf 44 % (1995) an (Centraal Bureau voor de Statistiek 1996, S. 9). Es ist davon auszugehen, daß die Frauenerwerbstätigkeit auch in Zukunft weiter zunehmen wird (Becker 1998, S. 19).

Das amerikanische „Beschäftigungswunder“ vollzieht sich also auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes - im Gegensatz zu den europäischen Vergleichsländern - vor dem Hintergrund einer starken Zunahme des Erwerbspersonenpotentials, die auf einen höheren Anteil jüngerer Personen, höhere Frauenerwerbstätigkeit und starke Zuwanderung zurückzuführen ist. Zum einen entsteht dadurch ein hoher Angebotsdruck auf dem US-Arbeitsmarkt. Zum anderen steht dem steigenden Angebot von Arbeitskräften eine wachsende Nachfrage gegenüber, was sich vor allem in einer Erhöhung der Beschäftigungsquote und einer stärkeren Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt niederschlägt. In den Niederlanden weisen einige der für die Beschäftigungsperformanz relevanten Indikatoren zwar in die gleiche Richtung wie die der USA (auch hier sind die Steigerungsraten der Erwerbs- und der Beschäftigungsquote wesentlich größer als in Deutschland), doch vollzieht sich diese Entwicklung hier vor dem vergleichsweise günstigeren Hintergrund eines wesentlich langsamer wachsenden Arbeits-

2 Die Erwerbsquote bezieht sich auf das Erwerbspersonenpotential, schließt also die sogenannte „stille Reserve“ am Arbeitsmarkt mit ein: Erwerbsquote = Erwerbspersonen (= Erwerbstätige + Arbeitslose) / Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter.

3 Hier scheint es sich um ein spezifisch niederländisches Phänomen des endgültigen Rückzugs aus dem Erwerbsleben unter Ausnutzung staatlicher Transferzahlungen zu handeln. Die Zahl der Inaktiven stieg zwischen 1975 und 1990 von 960.000 auf 1.870.000 (bei einer Gesamtbevölkerung von ungefähr 15 Mio.). (Scholten 1994, S. 5; de Korte 1997) Die verborgene Arbeitslosigkeit kann damit als sehr hoch angesehen werden. (Wijers 1997) Schmid schätzt die „breite“ Arbeitslosenquote höher ein als die deutsche (27,1 % vs. 22 %). (Schmid 1997, S. 313 f.; Becker 1998, S. 15; Rinnooy Kan 1997) Zu Kosten und Nutzen der Frühverrentung Schmid 1997, S. 327.

angebots. In Westdeutschland dagegen wachsen Bevölkerung und Erwerbspersonenpotential in ähnlicher Weise wie in den Niederlanden, d. h. der Angebotsdruck auf dem Arbeitsmarkt ist auch hier längst nicht so hoch wie in den USA, doch geht die Zahl der Erwerbstätigen zurück.

3.2. Ökonomische Einflußfaktoren

Zentraler Erklärungsfaktor für die Entwicklung der Beschäftigung ist der Arbeitsmarkt. Die Angebotsseite wird von der Größe der Bevölkerung und ihrem Erwerbsverhalten beeinflusst. Auf die erheblichen Unterschiede in der demographischen Entwicklung und im Erwerbsverhalten in den drei hier betrachteten Ländern wurde bereits eingegangen. Die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes wird maßgeblich von der Entwicklung des Sozialprodukts sowie der gesamtwirtschaftlichen Produktivität bestimmt. Das Wirtschaftswachstum (gemessen am BIP) betrug in den USA zwischen 1980 und 1993 im Jahresdurchschnitt 2,7 %, in Deutschland und den Niederlanden war es mit 2,6 % p. a. respektive 2,3 % vergleichbar (Weltbank 1995). Die Unterschiede der Beschäftigungsentwicklung in den drei Ländern liegen also nicht in der Höhe des Wachstums begründet, sondern offenbar in seiner Beschäftigungsintensität: In den USA ist die Beschäftigungsentwicklung eng an das Wirtschaftswachstum gebunden, während in Deutschland Beschäftigung und Sozialprodukt kaum aneinander gekoppelt sind (Werner 1997a, S. 587). Auch in den Niederlanden scheint eine wesentlich niedrigere „Beschäftigungsschwelle“ des Wirtschaftswachstums zu bestehen (Werner 1998, S. 11).

Angesichts des annähernd gleich hohen Wirtschaftswachstums in den USA, Deutschland und den Niederlanden, aber den kürzeren Arbeitszeiten in den europäischen Ländern und der schwächeren Beschäftigungsentwicklung in Deutschland kann vermutet werden, daß die Entwicklung der Arbeitsproduktivität in den betrachte-

ten Ländern sehr unterschiedlich verlaufen ist.⁴ In der Tat ist in den USA das Produktivitätsniveau erheblich geringer als in Westdeutschland (Werner 1997a, S. 5). Außerdem konnte die Produktivität in den USA zwischen 1983 und 1993 nur um rund 9 % gesteigert werden, in den Niederlanden um 18 %, in Westdeutschland dagegen um fast 31 % (Werner 1997a; Werner 1997b, S. 5; Schettkatt 1997, S. 807). Die unterschiedliche Beschäftigungsperformanz in den USA, den Niederlanden und Deutschland läßt sich also vor allem auf die unterschiedlichen Niveaus der Produktivität und die großen Differenzen in deren Wachstumsraten zurückführen. Bei gleich hohem Wachstum des Sozialprodukts müssen angesichts der Produktivitätsunterschiede der drei Länder die Beschäftigungszuwächse in starkem Maße differieren. Oder anders ausgedrückt: Die hohe Produktivität in Westdeutschland würde für eine der amerikanischen oder der niederländischen vergleichbare Beschäftigungszunahme ein wesentlich intensiveres Wirtschaftswachstum erfordern (Werner 1997a, S. 588 ff.; Werner 1997b, S. 6; Werner 1998, S. 12). - Bei den Niederlanden handelt es sich dagegen um einen anders gelagerten Fall: Bei geringerem Wirtschaftswachstum und doppelt so hoher Produktivitätssteigerung wie in den USA wurde hier ein Beschäftigungswachstum erzielt, das dem der USA vergleichbar war. Die genannten ökonomischen Faktoren, die das starke Beschäftigungswachstum in den USA begründen, können also das Jobwunder in den Niederlanden nicht erklären.

Da die Produktivitätsentwicklung den Spielraum für Lohnerhöhungen definiert, ist auch eine höchst unterschiedliche Lohnentwicklung in den drei Ländern zu vermuten. Vergleicht man die Entwicklung der Reallöhne zwischen 1983 und 1993 in Westdeutschland und in den USA, dann zeigt sich für die USA mit einer nur geringen Steigerung von 0,7 % p. a. in diesem Zeitraum eine annähernde Stagnation der Löhne und Gehälter, während in Westdeutschland die Löhne um knapp über 3 % p. a. gestiegen sind, was der jährlichen Produktivitätszunahme entspricht. Dagegen ist die Lohnsteigerung

4 Die Produktivität errechnet sich, indem der Wert des Sozialprodukts durch das Arbeitsvolumen (Zahl der Arbeitnehmer multipliziert mit der Jahresarbeitszeit) dividiert wird.

in den USA etwas unterhalb der Wachstumsrate der Produktivität geblieben (Werner 1997a, S. 588 ff.) Mishel et al. (1997S. 357 ff.) und Thurow (1996) sehen in dem Zusammenspiel geringer Wachstums- und Produktivitätssteigerungen mit anhaltendem Jobwachstum eine Hauptursache des Rückgangs der mittleren Einkommen in den USA. In den Niederlanden waren die Lohnsteigerungen zwischen 1987 und 1993 sehr moderat (zumeist im Bereich zwischen 0,3 % und 0,5 %), 1994 und 1995 jedoch sanken die Reallöhne dagegen um jeweils ca. 1 %. Die Reallohnentwicklung lag damit wie in den USA unter der Produktivitätszunahme.

Die Entwicklung der Reallöhne dürfte wiederum Einfluß auf Arbeitsangebot und -nachfrage haben. So wird beispielsweise die starke Reduzierung der niederländischen Arbeitslosigkeit auch mit der Zurückhaltung bei den Lohnforderungen erklärt (z.B. Becker 1998, S. 18).

3.3. Einflüsse des Sozialsystems und der Arbeitsmarktpolitik

Die institutionellen und sozialrechtlichen Rahmenbedingungen sowie die in den drei Ländern betriebene Sozial- und Arbeitsmarktpolitik weisen im Vergleich zu den anderen bereits diskutierten Faktoren die größten Unterschiede auf. Eine detaillierte Beschreibung der nationalen Spezifika ist im Rahmen dieses Textes nicht möglich. Wir beschränken uns deshalb auf eine skizzierende Darstellung der unserer Meinung nach für die jeweilige Beschäftigungsentwicklung besonders relevanten Unterschiede der verschiedenen Systeme. Da hier in erster Linie die Bedingungen eines Beschäftigungswachstums interessieren, beschränken wir uns in diesem Abschnitt darüber hinaus auf die Gegebenheiten in den USA und den Niederlanden. Merkmale des deutschen Sozialsystems greifen wir im Fazit nur so weit auf, wie dies zur Beschreibung der deutschen Beschäftigungsentwicklung notwendig ist.

USA

Das Sozialsystem der USA zeichnet sich auf der regulatorischen Ebene im Gegensatz zu den Sozialsystemen der beiden Vergleichsländer vor allem durch eine sehr viel stärkere Betonung der Privatautonomie aus. Ein großer Teil der im weiteren beschriebenen Merkmale des US-Systems resultiert letztlich aus dieser auch kulturell determinierten Orientierung auf das Individuum, die komplementiert wird durch eine starke Zurückhaltung des Staates und eine starke Stellung privater Wohlfahrtsorganisationen. Assoziiert man mit dem Begriff des Wohlfahrtsstaates die eher sozialdemokratisch und „liberal-kollektivistisch“ geprägte Nachkriegsentwicklung in Westeuropa, so Ginsburg (1993, S. 98), dann könne angesichts dieser Grundorientierungen und des teilweise völligen Fehlens staatlicher Programme im Falle der USA kaum von einem Wohlfahrtsstaat gesprochen werden, gemessen an diesem Maßstab sei eher das Etikett eines „welfare laggard“ zutreffend.⁵ So werden in den USA Arbeitsbeziehungen und -bedingungen zumeist individuell ausgehandelt, abgesehen von wenigen Ausnahmen wie einem gesetzlich garantierten Mindestlohn nimmt der Staat kaum Einfluß. Mit der Fokussierung auf die Freiheit des einzelnen korrespondiert auch ein hoher Stellenwert der Berufsfreiheit, der Zugang zu Berufen ist längst nicht in dem Maße durch Ausbildungsregelungen und ständische Berufsorganisationen reguliert wie in vielen europäischen Staaten. Kollektive Interessenvertretung durch Gewerkschaften spielt in den USA eine vergleichsweise untergeordnete Rolle: der gewerkschaftliche Organisationsgrad liegt im Privatsektor gerade bei 10 %, auch in der Folge davon verfügen amerikanische Arbeitnehmer im Vergleich zu europäischen Ländern über weniger Mitbestimmungsmöglichkeiten. Tarifverträge werden für einzelne Unternehmen abgeschlossen, was zu einer deutlich größeren Differenzierung von Arbeitsbedingungen innerhalb derselben Branchen und Regionen führt. Ein allgemeines Kündigungsschutzgesetz existiert nicht, Einschränkungen der Kündbarkeit von

5 Ginsburg macht allerdings zurecht deutlich, daß ein solcher Maßstab für die historische Entwicklung der USA nicht passen kann und es sich auch dort natürlich um einen Wohlfahrtsstaat handelt, der aber gänzlich anders strukturiert ist als westeuropäische Wohlfahrtsstaaten (Ginsburg 1992, S. 98).

Arbeitsverträgen bestehen lediglich durch Diskriminierungsschutzrechte, Tarifregelungen und Richterrecht. In der Folge können die unbefristeten Arbeitsverträge von zwei Dritteln der Beschäftigten jederzeit aufgelöst werden (Sachverständigenrat 1996, S. 43 f.).

Auch auf der Ebene der Sozialleistungen und des sozialen Schutzes der Beschäftigten im Sinne von Kranken- und Arbeitslosenversicherung sowie Alterssicherung befinden sich amerikanische Arbeitnehmer in einer schlechteren Situation als (kontinental-)europäische.⁶ Während in den europäischen Vergleichsländern diese Leistungen zum größten Teil oder vollständig über den Staat erbracht werden⁷, sind die Beschäftigten in den USA häufig auf betriebliche Sozialleistungen (insbesondere Krankheitsschutz und Altersvorsorge) angewiesen. Da es keine allgemeine Pflicht für die Unternehmen zu solchen Leistungen gibt, variiert der soziale Schutz der Beschäftigten sehr stark danach, wo sie angestellt sind, wobei der Anteil der Beschäftigten, die über den Arbeitgeber krankenversichert sind, rückläufig ist.⁸ Bei einem erzwungenen Arbeitsplatzwechsel sinkt deshalb häufig nicht nur der Lohn, sondern auch das Niveau der sozialen Sicherheit. Dort, wo staatliche Lohnersatzleistungen existieren, liegen sie - zum Teil erheblich - unter dem in Westeuropa üblichen Niveau. Die staatliche Rente betrug 1995 maximal 1.200 \$ im Monat, das Arbeitslosengeld beträgt je nach Bundesstaat im Schnitt nur 35 % des letzten Nettolohnes und wird für einen wesentlich kürzeren Zeitraum (wenn keine Ausnahmeregelungen greifen, maximal 26 Wochen) als in Deutschland gezahlt. Für Arbeitslose ist also der Druck sehr groß, möglichst schnell wieder einen Arbeitsplatz zu finden, auch wenn dieser erheblich schlechter sein sollte als der frühere, etwa weit unter dem eigenen Qualifikationsniveau liegt. Im Gegensatz zu Deutschland sind Arbeitslose mit der Arbeitslosenunterstützung nicht automatisch krankenversichert (Werner 1997, S. 594 ff.).

Arbeitsmarktpolitik ist in den USA von untergeordneter Bedeutung. Die USA gehören neben Japan zu den OECD-Staaten mit den geringsten Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik (gemessen im Anteil am Bruttosozialprodukt) (OECD 1996, S. 205 f.). Der größte Teil dieser Ausgaben entfällt auf passive Arbeitsmarktpolitik (Unterstützungszahlungen). Aktive Arbeitsmarktpolitik wird verstanden als Vermittlung, Beratung und - zumeist nur kurze - Bildungsprogramme für Arbeitslose mit schlechten Wiederbeschäftigungschancen. Der über diese Form der Arbeitsmarktpolitik ausgeübte hohe Druck auf Arbeitslose zur Arbeitsaufnahme wird durch andere sozialpolitische Maßnahmen noch verstärkt. So hat die Clinton-Administration den Bezug von Sozialhilfe generell auf maximal zwei Jahre verkürzt und stärker an die Teilnahme an einem Arbeits- oder Ausbildungsprogramm gekoppelt. Von diesen Regelungen sind auch alleinerziehende Mütter nicht ausgenommen. Es gibt nur wenige sozialpolitische Instrumente in den USA, die dem weiteren Auseinanderklaffen der Lohnschere entgegenwirken. Als solche Transferleistungen können temporäre Unterstützungen für bedürftige Familien - insbesondere für alleinerziehende Mütter - genannt werden, sowie vor allem die negative Einkommensteuer (Earned Income Tax Credit), durch die Bezieher niedriger Einkommen nicht nur steuerbefreit sind, sondern aus dem Steueraufkommen einen Lohnzuschuß erhalten (Werner 1997, S. 590 ff.)

Niederlande

Die niederländische Gesellschaft konnte bis in die 60er Jahre hinein als „versäult“ bezeichnet werden („verzuiling van de maatschappij“). Die vier Säulen waren die Netzwerke der Katholiken, der orthodoxen Calvinisten, der Sozialisten und des liberalen Bürgertums. Sie bestimmten die sozialen Beziehungen zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen, wobei jedes Netzwerk in den einzelnen gesellschaftspolitischen Bereichen unterschiedlich aktiv wurde. Die Versäulung führte früh zur starken Dominanz der - auf Anhörung und Beratung basierenden - Verhandlung als politischem Koor-

6 Die Situation in Großbritannien ist eher der in den USA als in den übrigen EU-Staaten ähnlich.

7 In Deutschland mit Ausnahme der gesetzlichen Krankenversicherung, die von Arbeitgeber und Arbeitnehmer finanziert wird.

8 40 Mio. der Beschäftigten in den USA verfügen über keinerlei Versicherungsschutz im Krankheitsfall (Werner 1997, S. 591).

dinationsmechanismus, der auch nach der Erosion der Versäulung von großer Bedeutung blieb. Das niederländische System wird daher als „Verhandlungsdemokratie“ bezeichnet (Kleinfeld 1997, S. 6 ff.). Auf diesem System von Beratung und Verhandlung zwischen verschiedenen Institutionen hat sich gerade im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik eine spezifische „Diskussionskultur“ entwickelt (Maier-Mannhart 1998). Zu den Gremien, die an der Politikgestaltung mitwirken, zählen vor allem der Sociaal-Economische Raad (SER) und die Stichting van de Arbeid (SvdA). Die verschiedene Ausschüsse umfassende Stichting van de Arbeid verkörpert ein Gesprächsforum für Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Regierung in Fragen der privatwirtschaftlichen Arbeitsbeziehungen und der sozialen Folgen des Wirtschaftsgeschehens. Der tripartistisch organisierte Sociaal-Economische Raad (Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Wissenschaftler, die sog. „Kronmitglieder“) ist dagegen zum einen Spitzenorgan der öffentlich-rechtlichen Wirtschaftsorganisation und zum anderen oberstes Beratungsorgan der Regierung in Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Die große Bedeutung des SER läßt sich daraus ersehen, daß die Regierung bis 1994 verpflichtet war, vor Durchführung wirtschafts- und sozialpolitischer Maßnahmen ein Gutachten des SER einzuholen, ohne allerdings dessen Empfehlungen berücksichtigen zu müssen. An diesen Gutachten wirken diverse Kommissionen mit, in denen Vertreter verschiedener Interessenorganisationen mitarbeiten (Moraal 1994, S. 2; 11; Kleinfeld 1997, S. 46).

Dieses korporatistisch organisierte Verhandlungssystem ermöglichte die Wende auf dem niederländischen Arbeitsmarkt, die 1982 mit einer Art konzertierter Aktion zwischen den Sozialpartnern und dem Staat eingeleitet wurde. Der Pakt („akkoord van 1982“) beinhaltete die Verpflichtung zu moderaten Lohnforderungen seitens der Gewerkschaften⁹, das Versprechen der Arbeitgeber,

mehr Teilzeitarbeitsplätze zu schaffen und die Absicht der Regierung, die aktive Beschäftigungspolitik zu intensivieren. Die Regierung schlug in dieser Zeit einen neuen Kurs ein, der durch eine Abwendung von der keynesianischen hin zu einer angebotsorientierten, aber sozialpolitisch abgefederten Wirtschaftspolitik gekennzeichnet war und neben dem Abbau der damals hohen Arbeitslosigkeit (u. a. durch Senkung der Mindestlöhne) Ziele wie Geldwertstabilität und Konsolidierung des Haushalts durch Verringerung der öffentlichen Ausgaben sowie Kürzung der Sozialleistungen verfolgte (Schunter-Kleemann 1992, S. 236; o.V. 1998; Wijers 1997).

Ebenfalls im Rahmen dieses Verhandlungssystems einigten sich Ende der 80er Jahre Regierung, Opposition und verschiedene gesellschaftliche Gruppen auf eine Politik der „sozialen Innovation“, die ein Paket von sozialstaatlichen Reformen, die Veränderungen der Sozial- und Arbeitslosenversicherungsgesetze, der Bildungsgesetze und des Arbeitsförderungsgesetzes beinhaltete (Moraal 1994, S. 3). Die Grundlinien dieser Reformen waren die Forderungen nach „weniger Staat, mehr Markt“, womit auch eine gewisse Verlagerung staatlicher Verantwortlichkeit für die soziale Sicherheit in den privaten Bereich gemeint war, und „Arbeit geht dem Einkommen vor“, womit die grundsätzliche Priorität der Schaffung von Arbeitsplätzen und Instrumenten zur Reintegration von Arbeitslosen und Erwerbsunfähigen in den Arbeitsmarkt betont wurde (Kötter 1997, S. 14). Gleichzeitig wurden die Erhöhung der Frauenerwerbsarbeit angestrebt¹⁰, was nicht nur die ökonomische Selbst-

zug für ihre Beteiligung in den Gremien der Wirtschafts- und Sozialpolitik weitgehend Abstand von einer institutionalisierten Präsenz in den Betrieben nahmen. Allerdings arbeiten die Gewerkschaften in den Niederlanden - von einer kurzen Phase in den 70er Jahren abgesehen - traditionell konsensorientiert, was sich unter anderem darin zeigt, daß in kaum einem anderen europäischen Land so wenige Arbeitstage durch Streiks verloren gehen. In der Gewerkschaftspolitik wird wesentlich stärker als in Deutschland die Solidarität der Gewerkschaften mit Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern hervorgehoben. (Kleinfeld 1997, S. 37 f.)

9 Die niederländischen Gewerkschaften sind fragmentierter organisiert als die deutschen und verfügen auch nicht über deren Macht. Wenngleich im öffentlichen Dienst 60 % der Beschäftigten einer Gewerkschaft angehören, ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad insgesamt mit 28 % vergleichsweise niedrig. Dies gilt vor allem im Dienstleistungsbereich und für Teilzeitbeschäftigte. Die Einflußmöglichkeiten der Gewerkschaften wurden darüber hinaus dadurch geschwächt, daß sie im Gegen-

10 Die im internationalen Vergleich geringe Frauenerwerbsquote wird darauf zurückgeführt, daß das calvinistische Familienideal bis in die 80er Jahre hinein die Sozialgesetzgebung stark beeinflusste und eine Barriere gegen die Berufstätigkeit von (insbesondere verheirateten) Frauen darstellte (Werner 1997, S. 587; de Koning et al. 1997, S. 8; Schunter-Kleemann 1992, S. 235;

ständigkeit der Frauen fördern sollte, sondern - in Verbindung mit der Individualisierung der Einkommensbesteuerung und der Arbeitslosenversicherung - nach Abzug der zusätzlichen Kosten für Qualifizierungsmaßnahmen, Kinderbetreuung usw. gewaltige Steuermehreinnahmen in Höhe von 800 Mio. Gulden verschaffen sollte (Schunter-Kleemann 1992, S. 241; genauer zu dieser Politik auch Pfau-Effinger 1996, S. 479 f.).

Tatsächlich gelang es auf Grundlage dieses gemeinsamen Vorgehens, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und das Haushaltsdefizit zu verringern. Viele Staatsbetriebe wurden privatisiert. Die Staatsquote konnte seit Beginn der 80er Jahre um fast 10 % auf 50,9 % verringert werden (Kleinfeld 1997, S. 13). Die Sozialleistungen wurden zwischen 1985 und 1997 von 19,5 % auf 16,2 % des BIP reduziert, das beitragsbezogene Arbeitslosengeld von 80 % auf 70 % gekürzt. Die Voraussetzungen für seinen Bezug wurden verschlechtert und die Arbeitslosenhilfe in der bisher bestehenden Form ganz abgeschafft (Becker 1998, S. 17). Bei allen sozialpolitischen Einschränkungen der letzten Jahre liegt das Arbeitslosengeld heute aber immer noch über dem in Deutschland üblichen Niveau. Gleichzeitig wurde die Frühverrentung eingeschränkt und die Möglichkeiten der Erwerbsunfähigkeitserklärung begrenzt. Doch bedeutet diese Politik keineswegs eine Anlehnung an die liberale und streng marktwirtschaftlich geprägte US-amerikanische Wirtschaftspolitik. Die genannten Ziele wurden von sozial- und vor allem beschäftigungspolitischen Maßnahmen flankiert, die zwar den Druck auf den einzelnen, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, erhöhten, gleichzeitig aber die Beibehaltung eines relativ hohen Standards sozialer Sicherung garantieren sollten.

Das niederländische System der sozialen Sicherung läßt sich nach den verschiedenen Reformen der letzten Jahre wie folgt skizzieren: Grundlage des Sozialsystems ist nach wie vor das Sozialversicherungsprinzip, das in zwei unterschiedlichen Ausprägungen auftritt, als Volks-

versicherung und als Arbeitnehmersversicherung. Die Volksversicherungen kommen allen Einwohnern zugute und schützen vor den Risiken Krankheit, Invalidität, Alter und Tod. Die Finanzierung der Arbeitnehmersicherungen erfolgt über einkommensabhängige Beiträge. Die jeweiligen Leistungen werden lohn- und beitragsorientiert gewährt. Im Gegensatz zu der Arbeitslosenversicherung vor der Reform von 1987 differenziert das heutige System stärker nach Alter und Erwerbsbiographie und ist somit mehr auf das Äquivalenzprinzip ausgerichtet (Moraal 1994, S. 20). - Ein drittes Sicherungsnetz stellt die von den Kommunen finanzierte Fürsorge nach dem „Algemene Bijstandswet“ (ABW) dar. Jedem Niederländer, der seinen Unterhalt nicht selbst bestreiten kann, wird finanzielle Hilfe angeboten. Der Bijstand unterliegt einer strengen Anspruchsprüfung, neuerdings teilweise auch der Arbeitspflicht (Schunter-Kleemann 1992, S. 237; o.V. 1997). Diese Leistungen werden - anders als die Leistungen der Arbeitnehmersicherung - nicht individuell, sondern haushaltsbezogen gezahlt. Personen, die von diesem Einkommen leben, durften (1992) für maximal zwei Jahre ein Viertel ihrer Verdienste aus bezahlten Teilzeitjobs beziehen (Pinzler 1997; Moraal 1994, S. 3).

Aktive und passive Arbeitsmarktpolitik sind in den Niederlanden organisatorisch getrennt. Das System der Arbeitslosenversicherung wird von Berufsgenossenschaften (Bedrijfsverenigingen) verwaltet; Träger der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist die Arbeidsvoorzieningsorganisatie, die seit 1991 eine autonome öffentliche Behörde ist, der die Arbeitsämter unterstellt sind. Auch die Sozialpartner sind in die Arbeitsverwaltung eingebunden (Moraal 1994, S. 9). Daneben gibt es unabhängige regionale Berufsberatungsbüros (AOBs), die zunehmend privatisiert werden und sich durch den Verkauf von Dienstleistungen finanzieren (Europäisches Beschäftigungsobservatorium). Die Kooperation zwischen den verschiedenen Institutionen aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik ist in den letzten Jahren erheblich verbessert worden.

Anders als in Deutschland genießt die passive Arbeitsmarktpolitik Vorrang vor der aktiven (Moraal 1994,

Becker 1998, S. 14). Inzwischen ist aber die Erwerbstätigkeit von Frauen gesellschaftlich akzeptierter als in der Bundesrepublik und wird von den Ehemännern allgemein stärker unterstützt. (Pfau-Effinger 1996, S. 475 f., 484)

S. 13). Die finanzielle Unterstützung von Arbeitslosen ist - was Höhe und Dauer anbelangt - großzügiger als in Deutschland, dafür wird in Deutschland anteilig mehr für Weiterbildungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Lohnkostensubventionen und Existenzgründungen ausgegeben (Schmid 1997, S. 319 f.). Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen werden in den Niederlanden vor allem zur Förderung schwer vermittelbarer Arbeitsloser durchgeführt (Esche 1998, S. 5), darunter sind vor allem die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose im öffentlichen Sektor (wie Schaffner in der Straßenbahn, mehr Hilfskräfte bei der Polizei), aber auch im privaten, hervorzuheben¹¹ (Esche 1998, S. 6; Goddar 1998; Pinzler 1997; kritisch zur Konzentration der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf die Langzeitarbeitslosen de Vries 1994, S. 15). Jeder dieser Arbeitnehmer erhält den Mindestlohn von umgerechnet etwa DM 2.000 brutto im Monat oder sogar mehr. - Daneben hat sich auch eine Vielzahl gemeinnütziger und privater Arbeitsvermittler erfolgreich in der Arbeitsbeschaffung etabliert (z.B. START, MAATWERK, Beschäftigungspools), die eine Vielfalt von Vermittlungstätigkeiten ausüben, wobei jedoch generell zwischen Arbeitsvermittlung und -verleih unterschieden werden muß (Europäisches Beschäftigungsobservatorium; Schweighöfer 1998).

Aufgrund seiner flexibleren Anpassung an individuelle Notlagen und seinem Mix aus garantierter Existenzsicherung und gleichzeitig relativ hohem Druck zur Arbeitsaufnahme werden dem sozialen System der Niederlande weitaus mehr Arbeitsanreize zugeschrieben als denen anderer Länder (Dercksen/de Koning 1996, S. 1).

4. Ausblick

Versucht man, die Daten und die Fakten über die hier betrachteten Arbeitsmärkte und ihre Rahmenbedingungen zu bündeln, dann lassen sich für die USA und die Niederlande spezifische Sets von Faktoren ausmachen, die die jeweilige Beschäftigungsentwicklung maßgeblich bestimmen und deren Zusammensetzung gravierende Unterschiede aufweist. Im folgenden sollen diese Bedingungsfaktoren und Unterschiede systematisiert werden, um anschließend zu diskutieren, wie realistisch die Chancen einer Adaption dieser Entwicklungen für die Bundesrepublik sind und welche Bedingungen jeweils dafür erfüllt sein müßten.

Die amerikanische Entwicklung ist dadurch gekennzeichnet, daß trotz eines vergleichbaren Wirtschaftswachstums ein wesentlich stärkeres und kontinuierlicheres Beschäftigungswachstum als in Deutschland stattfindet. Der wesentliche Grund dafür liegt in der Kombination eines stabilen Wirtschaftswachstums mit einer vergleichsweise geringen Produktivität sowie kleinen Produktivitätssteigerungsraten und dementsprechend stagnierenden oder sogar sinkenden Reallöhnen. Infolge eines - gemessen an westeuropäischen Maßstäben - wenig ausgebauten sozialen Sicherungssystems sowie eines kaum regulierten Arbeitsmarktes, der den Arbeitgebern den flexiblen Einsatz von Arbeitskräften erlaubt, besteht vor dem Hintergrund eines starken Wachstums der Erwerbsbevölkerung ein hoher Wettbewerbsdruck auf dem Arbeitsmarkt. Während sich für hochqualifizierte Arbeitskräfte sehr gute Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten bieten, werden geringer qualifizierte Arbeitskräfte zunehmend auf einfache, schlecht bezahlte Arbeitsplätze mit geringen beruflichen Aufstiegschancen verwiesen. In der Folge kommt es zu einer zunehmenden Lohnspreizung zwischen den oberen und unteren Einkommensgruppen, was die soziale Ungleichheit verstärkt. Angesichts der geringen Produktivitätsentwicklung ist davon auszugehen, daß die Lohnspreizung bei fehlender sozialstaatlicher Flankierung der einzige Mechanismus ist, der bei kleinen Lohnsteigerungsspielräumen die starke

11 Hierunter fallen die Programme der Errichtung von „Bananepools“ (1990), die Langzeitarbeitslose in Stellen des (halb-)öffentlichen Sektors vermitteln, der „40.000 Bananenplan“ (1995), mit dem Arbeitsplätze im Gesundheitsbereich und in der Wohlfahrtspflege geschaffen werden, sowie der „20.000 Bananenplan“ (1995), mit dem zusätzliche Arbeitsplätze im öffentlichen und privaten Sektor eingerichtet werden; vgl. Europäisches Beschäftigungsobservatorium: ERSEP-Dokumentation im Internet http://www.ias-berlin.de/ersep/nl_d/00801589.htm ff.

Lohnprogression im Bereich der hochqualifizierten Beschäftigten erlaubt.

Nach Espenhorst (1995) und Werner (1997a) ist aufgrund des verhältnismäßig großen Angebotes an „billigen“ Arbeitskräften und einer geringeren Exportabhängigkeit der Rationalisierungsdruck in der US-Wirtschaft gegenüber vielen europäischen Ländern relativ gering, was den „Verzicht“ auf hohe Produktivitätszuwächse erlaube und damit zur Begrenzung der Lohnsteigerungsmöglichkeiten beitrage. Neben der starken Lohnspreizung wäre dies ein zweiter Faktor, der zur Reproduktion dieses Beschäftigungsmusters beiträgt. Andererseits ist zu bedenken, daß sich die US-Wirtschaft mit sehr modernen Produkten und Industrien erfolgreich am Weltmarkt behauptet. Bosch (1998, S. 18 f.) führt dies auf eine hohe Innovationsdynamik zurück. Er sieht - neben einer weniger restriktiven Geldpolitik, einer expansiven Finanzpolitik und einer Unterbewertung der Währung - gerade darin einen der Haupterklärungsfaktoren für die amerikanische Beschäftigungsexpansion: Zum einen lägen die Ausgaben für FuE in den USA 1994 um ein Fünffaches höher als in Deutschland, zum anderen hätten die USA Märkte in wichtigen Innovationsfeldern erobert, wobei der Staat als Nachfrager oft eine entscheidende Rolle gespielt habe.

In den Niederlanden expandiert die Beschäftigung in erster Linie durch politisch initiierte Maßnahmen der Arbeits- und Einkommensumverteilung. Die maßgeblichen Akteure in Politik und Wirtschaft richten ihr Handeln überwiegend auf das als verbindlich angesehene Ziel der Beschäftigungsausweitung, insofern ist gesellschaftlicher Konsens eine notwendige Voraussetzung für das dortige „Jobwunder“. Das Sozialsystem wird individualisiert, der Arbeitsmarkt stärker flexibilisiert und der Druck zur Arbeitsaufnahme erhöht, ohne dabei das hohe Niveau sozialer Absicherung vollständig aufgeben zu müssen. Die wesentlichen Beschäftigungseffekte ergeben sich durch einen Ausbau der Teilzeitarbeit und die Zunahme der geringfügigen Beschäftigung. Die Kehrseite der Medaille könnte in Reallohnverlusten liegen, doch muß bedacht werden, daß sich die Reformen in den

Niederlanden vor dem Hintergrund vergleichsweise geringer Wachstums- und Produktivitätsfortschritte abgepielt haben. Es bleibt abzuwarten, wie sich dieses Modell im Zuge des angekündigten Aufschwungs entwickeln wird.

Die Entwicklung in Westdeutschland ist durch das Paradoxon gekennzeichnet, daß trotz eines großen Überangebotes an Arbeitskräften der Faktor Arbeit möglichst knapp eingesetzt wird. Die Produktivitätszuwächse haben insbesondere in der Industrie vergleichsweise hohe Raten erreicht und die Fähigkeit des Dienstleistungssektors zur Aufnahme der im verarbeitenden Gewerbe freigesetzten Arbeitskräfte ist nicht ausreichend, zumal auch der Dienstleistungsbereich in Westdeutschland stärker als in anderen Ländern „industrielastig“ und damit stärker produktivitätsorientiert ist. Aufgrund einer starken Stellung kollektiver Interessenvertretungen und eines vergleichsweise gut ausgebauten Arbeitnehmerschutzes können Unternehmen Anpassungen an Nachfrageschwankungen weniger über den Arbeitsmarkt vornehmen, sondern müssen arbeitsorganisatorische Maßnahmen ergreifen. Infolge der hohen Produktivitätszuwächse sind die Lohnsteigerungen vergleichsweise hoch und erlauben (den Arbeitsplatzinhabern) einen hohen Lebensstandard.

Doch können diese Überlegungen allein das schlechte Abschneiden Westdeutschlands im internationalen Vergleich in puncto Beschäftigung nicht erklären, denn zum einen weisen auch die anderen Volkswirtschaften Bereiche sehr hoher Produktivität auf, zum anderen zeigen die Niederlande, daß selbst höhere Produktivitätssteigerungen ein starkes Beschäftigungswachstum nicht behindern. Auch in Deutschland war gerade die Nachkriegsphase von starken Produktivitäts- und Beschäftigungszuwächsen geprägt, weil die hohen Produktivitätsgewinne Lohnsteigerungen ermöglicht haben, die die Nachfrage in neuen Wirtschaftsbereichen, insbesondere im Dienstleistungssektor, gesteigert haben und so zu neuer Beschäftigung führten. Die Gründe für die augenblickliche Beschäftigungsperformanz liegen wohl eher in der zu geringen Innovationsfähigkeit und Investitionstätigkeit

der deutschen Wirtschaft sowie der mangelnden Experimentierfreudigkeit im Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik. Eine kritiklose Übernahme der ausländischen Instrumente der Beschäftigungserhöhung – z. B. die Förderung des Ausbaus eines Niedriglohnssektors – wäre wenig sinnvoll. Es kommt vielmehr darauf an, innovative Maßnahmenpakete zu erarbeiten, die den spezifischen deutschen Faktoren Rechnung tragen. Die Niederlande stellen unseres Erachtens ein gelungenes Beispiel dafür dar, wie der Arbeitsmarkt flexibilisiert und ein traditionelles Sozialsystem an die veränderten wirtschaftlichen Erfordernisse angepaßt werden kann.

Literaturverzeichnis

- Becker, U. (1998): Beschäftigungswunder Niederlande? In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B11, S. 12-21.
- Bell, D. (1979): Die nachindustrielle Gesellschaft, Reinbek bei Hamburg.
- Bosch, G. (1998): Brauchen wir mehr Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt? In: WSI-Mitteilungen, Heft 1/98, S. 15-25.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (1996): Sociaal-Economische Dynamiek, Voorburg/Heerlen.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (versch. Jahrgänge): Enquete Beroepsbevolking, s`Gravenhage.
- Dercksen, W. J. (1994a): Sociale zekerheid en arbeidsmarkt. Ter inleiding. In: Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid. „Beleid in beweging“ - Bijdragen aan de Nederlandsche Arbeidsmarktdag (IVA/SISWO) 27 oktober 1993. Amsterdam; Delft, S. 27-30.
- Dercksen, W. J. (1994b): Zwartepieten over de uitvoering van de Bijstandswet. In: Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid. „Beleid in beweging“ - Bijdragen aan de Nederlandsche Arbeidsmarktdag (IVA/SISWO) 27 oktober 1993. Amsterdam; Delft, S. 35-38.
- Dercksen, W. J./de Koning, J. (1996): The New Public Employment Service in the Netherlands (1991-1994), Diskussionspapier FS I 96-201, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Esche, A. (1998): Ein neuer Ausgleich von Eigenverantwortung und Solidarität. Internationale Beispiele zur Sozial- und Tarifpolitik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B11, S. 3-11.
- Espenhorst, Jürgen (1995): Arbeitsgesellschaft USA, Schwerte.
- Europäisches Beschäftigungsobservatorium der Europäischen Kommission: ERSEP (Electronic Retrieval System on Employment Policies), Dokumentation Niederlande, Internet: <http://www.ias-berlin.de/ersep/nl-d>.
- Ginsburg, N. (1993): Divisions of Welfare : A Critical Introduction to Comparative Social Policy.
- Goddard, J. (1998): Jobs für Deutsche in Amsterdam, in: die tageszeitung vom 10.03.
- Grubb, D./Wells, W. (1993): Employment Regulation and Patterns of Work in EC Countries. In: OECD Economic Studies, No. 21, S. 7-58.
- Houseman, S. A. (1995): Job Growth and the Quality of Jobs in the US Economy. In: Labor (IIRA), Special Issue, S. 93-124.
- Ilg, R. E. (1996): The Nature of Employment Growth, 1989-1995. In: Monthly Labor Review, Vol. 1996, No. 6, S. 29-36.
- Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung/Weltbank (1995): Weltentwicklungsbericht. Arbeitnehmer im weltweiten Integrationsprozeß, Washington, D.C./Bonn.
- Kleinfeld, R. (1997): Das niederländische Modell. Grundzüge und Perspektiven einer Modernisierung des Sozialstaats. Studie im Auftrage der Enquete-Kommission „Zukunft der Erwerbsarbeit“ des Landtags Nordrhein-Westfalen, Juni.
- Klodt, H./Maurer, R./Schimmelpfennig, A. (1997): Tertiärisierung in der deutschen Wirtschaft, Kieler Studien 283, Tübingen.
- Klöß, H.-P. (1997): Dienstleistungslücke und Niedriglohnsektor in Deutschland. In: iw-trends 3/97.
- Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1997): Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen, Bonn.
- Koning de, J. et al. (1997): Labour Market Studies - Netherlands, Netherlands Economic Institute, o.O.
- Korte de, R. (1997): Is er nog kans op een baan? In: LEF; Stichting Sociale Databank Nederland, Internet: <http://www.worldaccess.nl/-sdn/soc-5.htm>.
- Kötter, U. (1997): Das niederländische Wohlfahrtsstaatsmodell - kein Vorbild mehr? In: Sozialer Fortschritt 1-2, S. 12-16.
- Linden, G. J. H. (1996): Opleidingsniveau en verschillen in uurloon en welvaart. In: Centraal Bureau voor de Statistiek: Social-Economische Dynamiek 1996, S. 33-36.
- Maier-Mannhart, H. (1997): Wundersame Kaufkraftmehring. Holland erntet jetzt die Früchte seines „Polder-Modells“. In: Süddeutsche Zeitung vom 4. März.
- Mangold, K. (1997): Dienstleistungen: Strategien und Handlungsfelder für das 21. Jahrhundert - Thesen zum Kongreß; 2. Debis-Dienstleistungskongreß in Berlin, 23. Oktober.
- Mishel, L. et al. (1997): The State of Working America., Armonk, NY.
- Moraal, D. (1994): Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik. Weiterbildung für Arbeitslose in den Nieder-

- landen, Diskussionspapier FS I 94-204, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- o.V. (1997): Bewust baanlozen maatschappelijke noodzaak. In: *Werklozen krant voor uitkeringsgerechtigden*; Stichting Sociale Databank Nederland, Internet: <http://www.worldaccess.nl/-sdn/werk-9.htm>.
- OECD (1993): *The Labour Market in the Netherlands*, Paris
- OECD (1994): *The OECD Jobs Study. Evidence and Explanations, Part I: Labour Market Trends and Underlying Forces of Change*, Paris.
- OECD (1996): *Employment Outlook*, Paris.
- OECD (1997): *Quarterly Labour Force Statistics*, Paris.
- Pfau-Effinger, B. (1996): Analyse internationaler Differenzen in der Erwerbsbeteiligung von Frauen. Theoretischer Rahmen und empirische Ergebnisse. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 48. Jg., S. 462-492.
- Pinzler, P. (1997): Rettung durch Billigjobs: Arbeit um jeden Preis. In: *Die Zeit* Nr. 41 vom 3. Oktober.
- Rinnooy Kan, A. H. G. (1997): Nederland kan zoveel beter. In: Internet: Stichting Sociale Databank Nederland, <http://www.worldaccess.nl/sdn/soc-4.htm>.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1996): *Jahresgutachten 1996/97*. Drucksache des Deutschen Bundestages 13/6200 vom 18.11.
- Schettkatt, R. (1997): Jobwunder Niederlande - Vom kranken Mann Europas zum weltweiten Vorbild. In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Nr. 30, S. 807-810.
- Schmid, G. (1997): Beschäftigungswunder Niederlande? Ein Vergleich der Beschäftigungssysteme in den Niederlanden und in Deutschland, in: *Leviathan* 3/97, S. 302-337.
- Schmid, G. u.a. (1987): *Arbeitslosenversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik. Finanzierungssysteme im internationalen Vergleich*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Scholten, H. (1994): De beste sociale zekerheid is een baan. In: *Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid*. „Beleid in beweging” - Bijdragen aan de Nederlandse Arbeidsmarktdag (IVA/SISWO) 27 oktober 1993, Amsterdam; Delft, S. 5-12.
- Schunter-Kleemann, S. (1992): *Niederlande: Sozialabbau hinter der Maske der Gleichbehandlung*. In: dies. (Hrsg.): *Herrenhaus Europa. Geschlechterverhältnisse im Wohlfahrtsstaat*, S. 235-242.
- Schweighöfer, K. (1998): Jobs für Junkies. Eine niederländische Teilzeitfirma vermittelt Drogenabhängige als Hilfsarbeiter - mit Aussicht auf ein normales Leben. In: *Focus* Nr. 12 vom 16. März, S. 328f.
- Silvestri, G. T. (1995): Occupational Employment to 2005. In: *Monthly Labor Review*, Vol. 118, No. 11, S. 60-87.
- Thurow, L. C. (1996): Die Illusion vom Jobwunder. Viele Arbeitslose werden von Amts wegen gar nicht mehr registriert. In: *Die Zeit* Nr. 44 vom 25. Oktober.
- Vries de, B. (1994): Beleid in beweging. In: *Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid*. „Beleid in beweging” - Bijdragen aan de Nederlandsche Arbeidsmarktdag (IVA/SISWO) 27 oktober 1993, Amsterdam; Delft, S. 13-15.
- Werner, H. (1994): Beschäftigungsboom in den Niederlanden - ein Phänomen wird entschlüsselt. In: *IAB-Kurzbericht*, Nr. 9 vom 24.06.1994.
- Werner, H. (1997a): Die Arbeitsmarktentwicklung in den USA - Lehren für uns? Sonderdruck aus: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 30. Jg.
- Werner, H. (1997b): Kann Deutschland von den Niederlanden lernen? In: *IAB-Kurzberichte* Nr. 12, Nürnberg.
- Werner, H. (1998): Die Arbeitsmarktentwicklung in den Niederlanden - welche Lehren für uns? In: *Arbeit und Sozialpolitik*, Nr. 52, S. 10-15.
- Wijers, H. (1997): Het bewonderde en verguisde poldermodel is een fictie. In: *NRC handelsblad*. 9 oktober.

Das Paradoxon des Institutionentransfers: Arbeitsmarktpolitische Lehren aus dem ostdeutschen Transformationsprozeß¹

Gabriele Andretta/Martin Baethge

1. Fragestellung

Der Institutionalisierung eines Arbeitsmarktes kommt für die erfolgreiche Transformation einer Plan- in eine Marktwirtschaft eine Schlüsselrolle zu: Über Arbeitsmärkte werden in modernen Volkswirtschaften Austausch und Allokation von Arbeitskräften geregelt; ihre Institutionen fungieren idealiter als Informationsbörsen und stellen die Mobilität der Arbeitskräfte bei zunehmender Mobilität des Kapitals sicher. Sie wirken damit auf individuelle Verhaltens- und Orientierungsmuster als eine wichtige berufliche Sozialisationsinstanz. Im Transformationsprozess kommt den Arbeitsmarktinstitutionen eine weitere Funktion zu - die Anpassung von Qualifikation und Arbeitsvermögen an das neue Berufs- und Arbeitsregime. An dem Umfang, in welchem die genannten Funktionen sichergestellt werden können, entscheidet sich die Frage nach Erfolg oder Mißerfolg des Transfers von arbeitsmarktpolitischen Institutionen.

Das westdeutsche Modell einer wohlfahrtsstaatlichen Arbeitsmarktpolitik hat für die osteuropäischen Gesellschaften im Transformationsprozeß eine wichtige Orientierung abgegeben. Es steht für jenen Typus eines sozial gebändigten Kapitalismus, der nicht zuletzt über aktive Arbeitsmarktpolitik wirtschaftlichen Strukturwandel, Krisenbewältigung und soziale Integration steuern will. Dieses Modell wurde nach Ostdeutschland voll übertragen.

Die These, die wir im folgenden begründen wollen, lautet:

Der Transfer der westdeutschen Arbeitsmarkt-Institutionen in den Osten, der zunächst als Erfolgsstory betrachtet wurde, wies im Verlauf der Transformation immer mehr Züge einer „institutionellen Fehlregulierung“ (Czada 1997) auf. Die eingesetzten Instrumente der Arbeitsförderung wandelten sehr schnell ihren Charakter von einer arbeitsmarktpolitischen „Brückenfunktion“ (Buttler) in *Richtung auf eine zunehmende Sozialpolitisierung der Arbeitsmarktpolitik*. Darüber hinaus destabilisierte die politische Steuerung des Transfers über die im deutschen Fall unvermeidlichen Rückkoppelungseffekte die Institutionen im Herkunftsland und führt zu Legitimationseinbußen.

2. Institutionen-Transfer im allgemeinen und seine besonderen Probleme im Fall des Aufbaus eines ostdeutschen Arbeitsmarktes

Eine der gegenwärtigen Hauptdebatten in den westlichen Sozialwissenschaften ist der Frage gewidmet, wie weit man institutionelle Regelungen und Arrangements von einer Gesellschaft auf andere übertragen kann (vgl. Berger/Dore 1996). Diese Debatte ist in erster Linie unter dem Gesichtspunkt geführt worden, ob es unter dem Druck fortschreitender Technisierung und - in neuerer Zeit - zunehmender Globalisierung und Internationalisierung von Wirtschaftsprozessen zur Übertragung von betrieblichen Organisationsstrukturen im Sinne von

¹ Der Artikel stellt die überarbeitete Fassung des von uns auf dem 4. Workshop „Institution Building in the Transformation of Central and Eastern European Societies“ des European Science Foundation Networks on Social Transformation in Central and Eastern Europe am 05./06. Dezember 1997 in Budapest gehaltenen Vortrags dar.

„best practices“ zwischen den kapitalistischen Gesellschaften und damit zu konvergenten Entwicklungspfaden komme. Die Debatte ist nicht entschieden, Konvergenz-Theoretikern stehen solche gegenüber, die Divergenzen betonen und als Hauptentwicklungsmerkmal meinen nachweisen zu können (vgl. Berger 1996).

Der von uns behandelte Fall liegt anders, ist einfacher und zugleich komplizierter als der Hauptgegenstand der Debatte über Institutionentransfer. Die Andersartigkeit besteht darin, daß es sich mehr um einen Austausch als einen Wandel des ökonomischen Institutionen-Gerüsts handelt. Der Zusammenbruch der staatssozialistischen Ökonomien wird allgemein - nicht nur von Modernisierungstheoretikern - dahingehend interpretiert, daß die institutionelle Verfassung dieser Gesellschaften sowohl in der ökonomischen Organisation als auch in den sozialen Verhaltensweisen den Anforderungen einer modernen, wissensbasierten Ökonomie nicht mehr gerecht wurde. (Zu stark zentralistisch-bürokratische Strukturen, zu wenig Ungleichheit, zu wenig institutionell geförderte Eigeninitiative und Selbständigkeit - vgl. Adler 1991) Insofern war - und darin ist der Fall einfacher - die Notwendigkeit und die Richtung des Institutionen-Wandels vorgegeben: er mußte auf radikalen Wechsel des institutionellen Arrangements und die Errichtung von Marktinstitutionen sowie die Vermittlung von marktadäquaten Verhaltensweisen gehen.

Dies macht unseren Fall zugleich komplizierter. Wo sich Institutionentransfer als fundamentaler Wechsel vollzieht, sind die Abstände zwischen neuen und alten Arrangements größer, als wenn sich die Institutionentransfer-Prozesse auf Basis des gleichen ökonomischen Systems vollziehen. Die alten Institutionen mögen zerstört sein. Was sie an sozialen Strukturen und Alltagsgewohnheiten geschaffen haben, ist damit nicht verschwunden. Wenn Peter Hall's Hinweis zutrifft, daß Institutionen ein hohes Maß an Kontinuität haben und „daß sie ihrem Wesen nach träge und mit grundlegenden menschlichen Verhaltensweisen verbunden sind“ (Hall 1992, S. 90), muß man davon ausgehen, daß die alten Institutionen

wenigstens unterschwellig ein beträchtliches Beharrungsvermögen entfalten.²

Institutionen entstehen normalerweise nicht als Sturzgeburten, sie entwickeln sich langsam. Dies bedingt ihre Einbettung in den sozio-ökonomischen und kulturellen Kontext ihrer Entstehung und macht ihre Übertragung in andere Umfelder schwierig. S. Berger vermutet, daß es selbst bei hohem Markt- und externem politischem Druck nicht einfach zu Replikationen fremder Modelle kommt, sondern daß neue „hybride“ Typen entstehen (vgl. Berger 1996, S. 18).

Die Frage, wie rein oder in welchen Mischformen institutionelle Praktiken von einer Gesellschaft in eine andere übertragen werden, stellt sich bei politischen Institutionen, um die es bei der Etablierung von Arbeitsmarktpolitik geht, um so nachdrücklicher, als hier die Übertragung in Form gesetzlicher Regelungen und bürokratischer Organisation vonstatten geht. Deren Übertragung mag relativ schnell und umstandslos in reiner Form geschehen, nur sagt das noch nichts über ihre Funktionsweise im neuen Kontext aus. Man wird hier zwischen *formalem* und *materialelem* Institutionen-Transfer unterscheiden müssen. Die formale Seite betrifft die Übertragung rechtlicher Regelungen und organisationaler Ressourcen, die materiale Seite bezieht sich darauf, ob in der Umsetzung in praktisches Handeln die inhaltlichen Ziele, die sich mit Institutionen verbinden, tatsächlich erreicht werden oder nicht, wie die Institutionen im Alltag arbeiten und welche Effekte sie erzielen.

Die Betrachtung der tatsächlichen Arbeits- und Wirkungsweise von Institutionen verweist sowohl auf mögliche strukturelle Barrieren im neuen Umfeld als auch auf eingeschliffene soziokulturelle Verhaltensweisen der Leute, die von den Institutionen betroffen sind. Die Annahme zum Beispiel bei unserem Thema, daß Personen, die Zeit ihres Lebens eine politische Steuerung ihrer Beschäftigung erlebt haben, von einem zum anderen Tag

2 Dies freilich stellt nur den Extremfall eines Problems dar, das auch in anderen Prozessen von Institutionentransfer eine Rolle spielt.

Formen der Selbstorganisation auf einem Arbeitsmarkt adaptieren können, ist alles andere als plausibel.

Schließlich wird man eingedenk der Trägheit von Institutionen bei ihrer Übertragung den Hinweis von Locke/Jacoby sehr ernsthaft zu beachten haben, daß man zumeist nicht genau weiß, wie gut die übertragenen Institutionen noch in der Gesellschaft, aus der sie kommen, funktioniert haben (Locke/Jacoby 1996).

Die skizzierten allgemeinen Probleme von Institutionentransfer erfahren im Fall der Arbeitsmarktpolitik bei der deutschen Vereinigung eine besondere historische Zuspitzung: Es ist zum einen ein kompletter und plötzlicher Transfer von *außen*, keine von *innen* kommende Adaption. Die andere Besonderheit liegt darin, daß der Transfer unmittelbar mit dem Herkunftsland verkoppelt bleibt und von vornherein auch unter der Zielsetzung stand, die Institutionen in Westdeutschland nicht zu verändern. Damit geriet der Institutionentransfer unter einem doppelten Legitimationsdruck: Bewältigung der Transformationskrise im Osten und Beweis für die Intaktheit der sozialstaatlichen Arbeitsmarktinstitutionen im Westen. Dies macht die politische Brisanz bei der Beurteilung dieses Institutionentransfer aus. Sie gewinnt an Dramatik, weil der Transfer zu einem Zeitpunkt stattfindet, zu dem nicht nur in Westdeutschland Debatten über Aufrechterhaltung oder Abbau sozialer Standards laufen, sondern zu dem europaweit die „sozialdemokratischen Institutionen“ unter Druck geraten sind, wie Boyer konstatiert (1996).

3. Die Übertragung von Arbeitsmarktinstitutionen im Transformationsprozeß - Ausmaß und Effekte

3.1. Zur Ausgangssituation: unterschiedliche Entwicklungspfade und Gemeinsamkeiten Ost- und Westdeutschlands

Der sozio-ökonomische Kontext des Institutionentransfers ist durch die unterschiedlichen Entwicklungspfade

gekennzeichnet, die die beiden deutschen Teilgesellschaften nach dem 2. Weltkrieg beschriften:

- Wie alle Gesellschaften sowjetischen Typs war auch die DDR in emphatischer Weise Arbeits- und Produktionsgesellschaft. Dies drückte sich in bezug auf die Planung und Steuerung der Arbeitskräfte in Vollbeschäftigung und Ausschöpfung aller Arbeitskraftreserven sowie dem Primat der Industrieproduktion in der staatlichen Entwicklungsplanung aus. Zentral gesteuerte Arbeitskräfteplanung und -einsatz, Prädominanz betriebsinterner Arbeitsmärkte (Lutz/Grünert 1996), hohes Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte und sozialpolitischer Paternalismus (Adler 1991) waren wesentliche Merkmale des ökonomischen und arbeitspolitischen Entwicklungspfad der DDR. Hieraus resultierte eine für beide Geschlechter nahezu gleich hohe Erwerbsquote von rund 90 %, ein Anteil von knapp 40 % Industriebeschäftigten und eine geringe Mobilität.
- Der Entwicklungspfad der BRD verlief anders: Eingebunden in die westliche internationale Arbeitsteilung vollzog sie den Strukturwandel von einer Industriegesellschaft zur Dienstleistungsgesellschaft; die Regulation der Arbeit erfolgt über Marktsteuerung, allerdings mit einem hohen Maß an institutioneller Regelungsdichte und sozialer Normierung als Ausdruck des Klassenkompromisses. Weitere Merkmale des Sozialmodells Deutschland - bekannt unter dem label "soziale Marktwirtschaft" - sind institutioneller Korporatismus, soziale Absicherung der klassischen Lohnarbeiterrisiken und aktive Arbeitsmarktpolitik zur Bewältigung des Strukturwandels.

Während die Wirtschafts- und Sozialstruktur der DDR seit den 70er Jahren Erstarrungs- und soziale Schließungstendenzen aufwies (Adler 1991), entfaltete sich in der BRD eine hohe wirtschafts- und beschäftigungsstrukturelle Dynamik. Diese ist seit Beginn der 80er Jahre begleitet von Massenarbeitslosigkeit und einsetzender Deregulierung von Beschäftigungs- und Arbeitsmarktinstitutionen - das Fundament des Sozialmodells Deutschland beginnt zu bröckeln.

Trotz der kurz skizzierten unterschiedlichen gesellschaftlichen Entwicklungspfade gab es politisch kaum Bedenken, die Systemtransformation als komplette

Übertragung der politischen, rechtlichen und ökonomischen Institutionen der Bundesrepublik bewältigen zu wollen. Es gab zwar unterschiedliche Entwicklungspfade, aber auch Gemeinsamkeiten: In beiden deutschen Gesellschaften war der zentrale gesellschaftliche Integrationsmechanismus über Arbeit organisiert; der sozialpolitische Staatspaternalismus Ost korrespondierte mit einem sozialstaatlichen Kapitalismus West; der Arbeitskräftebestand galt jeweils als hoch qualifiziert und historische Gemeinsamkeiten im Berufsbildungssystem (dualer Ausbildung) schienen als Garant für ähnliche berufliche Sozialisationsmuster. Hinzu kam, daß die ostdeutsche Volkswirtschaft innerhalb des damaligen RGW eine Spitzenposition einnahm, was als Indiz für deren ökonomische Potenz galt (Hilpert 1997, S. 82). Von daher schienen die Ausgangsbedingungen günstig und das Risiko für ein Scheitern des Transfers westdeutscher Institutionen nach Ostdeutschland gering zu sein.

3.2. Arbeitsmarktpolitik als kompletter Institutionstransfer

Der für die ostdeutsche Wirtschaft konstatierte Modernisierungsrückstand gegenüber dem Westen sollte durch einen raschen, staatlich forcierten Strukturwandel überwunden werden. Die Sondersituation der ostdeutschen Transformation führte fast zwangsläufig zu einer Strategie, die alle Anzeichen einer Schocktherapie aufwies: mit der Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion Mitte 1990 wurde quasi über Nacht die ostdeutsche Wirtschaft dem Weltmarkt ausgesetzt. Die Folge des plötzlichen und unabgefederten Eintritts in den Marktwettbewerb war „nicht ein Wirtschaftswunder, sondern ein wirtschaftlicher Alptraum“ (Stark/Bruszt 1997): Binnen kürzester Zeit kam es zum historisch wohl nachhaltigsten Beschäftigungsabbau und zum radikalsten Deindustrialisierungsprozeß in Deutschland. Die Zahl der Beschäftigten sank zwischen Ende 1989 und 1992 um 3,3 Millionen, wobei sich die Zahl der Industriebeschäftigten halbierte. Der dramatische Beschäftigungseinbruch löste schnell den massiven Einsatz von arbeits-

marktpolitischen Instrumenten aus, und zwar sowohl der passiven als auch der aktiven Arbeitsmarktpolitik.³

Umfangreiche Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen wurden durchgeführt (allein im Jahr 1992 entsprach die Teilnahme an AFG-geförderter Qualifizierung einem Beschäftigungsvolumen von etwa 0,4 Millionen), öffentliche Beschäftigungsprogramme aufgelegt, Lohnsubventionierungen in Form von Kurzarbeitergeld und Einarbeitungshilfen in hohem Ausmaß gewährt, ein zweiter Arbeitsmarkt installiert und über Vorruhestands- und Alterübergangsgeldregelungen der endgültige Abschied aus der Erwerbsarbeit organisiert. Laut Arbeitsmarkt-Monitor haben zwischen November 1989 und November 1994 mehr als jeder zweite Ostdeutsche (56 %) im erwerbsfähigen Alter (teils mehrfach) an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilgenommen (Arbeitsmarkt-Monitor 11/94).

3.3. Effekte des Institutionentransfers: hohe Entlastung des Arbeitsmarktes durch Sozialpolitisierung der Arbeitsmarktinstitutionen

Die Effekte des Transfers von politischen Institutionen sind schwer zu messen und die Meßkriterien in der Regel politisch umstritten. Der am ehesten konsensfähige Weg der Messung liegt in der Orientierung an den impliziten Zielsetzungen der institutionellen Regulationen, ihm werden wir folgen.

Was den *formalen Institutionentransfer* und die *Seite der passiven Arbeitsmarktpolitik* angeht, ist die Bilanz beeindruckend positiv. Es gelang in wenigen Jahren, ein flächendeckendes Netz mit Arbeitsämtern aufzubauen, die alle arbeitsmarktpolitischen Funktionen wie im Westen wahrnehmen. Dies war mit einem erheblichen

³ Als passive Instrumente gelten alle Maßnahmen, die der Alimentierung bei Verlust des Arbeitsplatzes oder vorzeitigem Ausscheiden aus dem Arbeitsleben dienen: Arbeitslosengeld und Vorruhestandsregelung. Aktive Instrumente dagegen zielen auf eine Anpassung des Arbeitsvermögens an neue Bedingungen am Arbeitsmarkt, zu ihnen zählen Qualifizierung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Lohnsubventionierung (Einarbeitungshilfen) und Kurzarbeitergeld.

Transfer von Leitungs- und Fachpersonal von West nach Ost verbunden und gelang auch nur, weil eine hochkompetente Organisation im Westen dahinter stand und keine finanziellen Mittel gescheut wurden.

Die passive Seite der Unterstützung bei Arbeitslosigkeit und der Entlastung des Arbeitsmarktes, die bereits zum materialen Institutionentransfer zählen, ist nicht weniger beeindruckend (vgl. Schaubild 1).

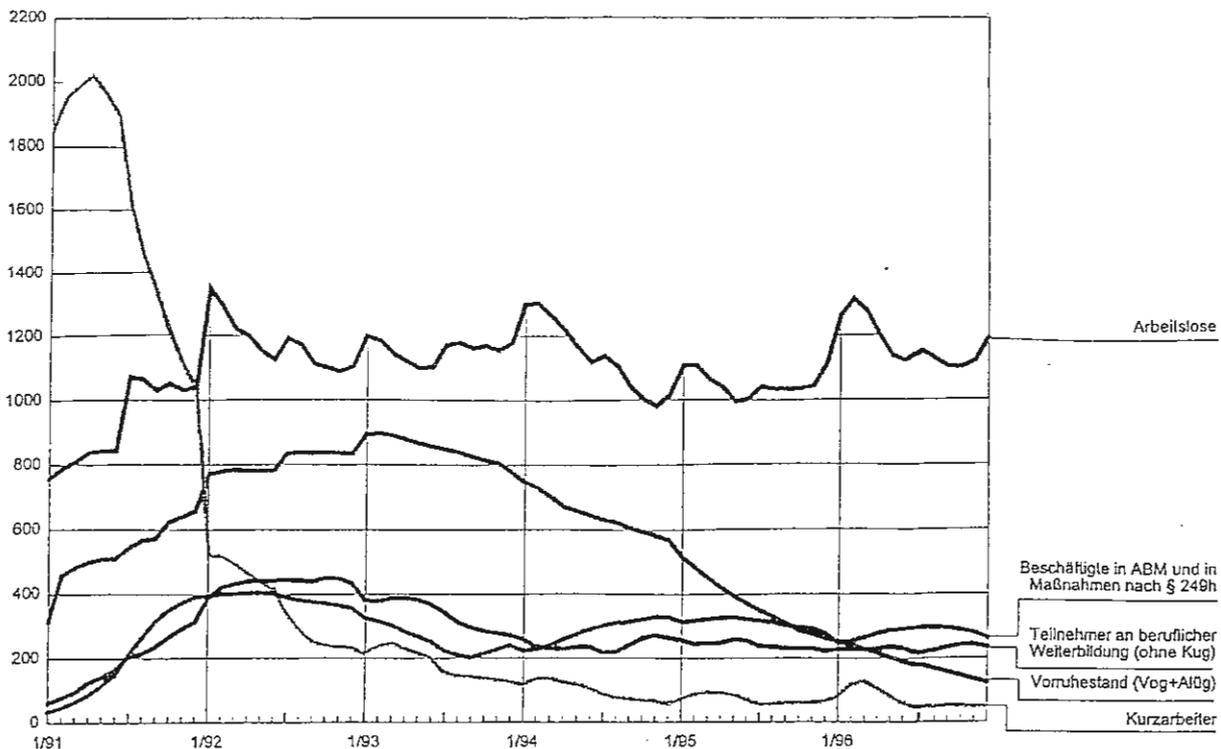
Durch die in der Übersicht aufgeführten Maßnahmen wurde der Arbeitsmarkt Ende 1991 insgesamt um 2 Millionen Personen entlastet. Zur gleichen Zeit war „nur“ etwa eine Million Arbeitslose registriert. Dieses hohe Niveau konnte im weiteren Transformationsverlauf nicht aufrecht erhalten werden. Das Auslaufen von Sonderregelungen (u.a. beim Kurzarbeitergeld) und Haushaltsrestriktionen führte dazu, daß sich der Entlastungseffekt

bis Ende 1996 auf 0,7 Millionen verringerte, bei weiterhin sinkender Tendenz (IAB 1997). Parallel dazu stieg die Zahl der registrierten Arbeitslosen an und überschritt im Oktober 1997 die 1,4 Millionen-Grenze. Gemessen an der den Arbeitsmarkt entlastenden Funktion von Arbeitsmarktpolitik war der Transfer arbeitsmarktpolitischer Instrumente zu Beginn der Transformation erfolgreich.

Anders allerdings sieht es aus, wenn man die aktive Seite der Arbeitsmarktpolitik, die den neuen und modernen Akzent der institutionellen Regeln darstellt, betrachtet: Die erhofften positiven arbeitsmarktpolitischen Struktureffekte blieben aus. Bereits 1992 verlangsamte sich die anfangs hohe Dynamik auf dem Arbeitsmarkt und ein Sockel von Langzeitarbeitslosen begann sich aufzubauen. Mittlerweile beträgt der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen knapp 30 %, bei

Schaubild 1: Arbeitsmarktdaten der neuen Bundesländer

(Personen in Tausend)



Quelle: IAB-Werkstattbericht Nr. 5, 21.02.1997.

rapide steigender Tendenz. Belegen die hohen Arbeitslosenzahlen, daß ein Ziel, der Aufbau eines funktionierenden Arbeitsmarktes, verfehlt wurde, bleibt die Frage nach der Kernfunktion aktiver Arbeitsmarktpolitik, der Förderung der *individuellen beruflichen Mobilität* zur Verbesserung individueller Beschäftigungschancen. Als Maßstab für die Wirksamkeit der arbeitsmarktpolitischen Instrumente gilt das Kriterium des Übergangs in Erwerbstätigkeit.

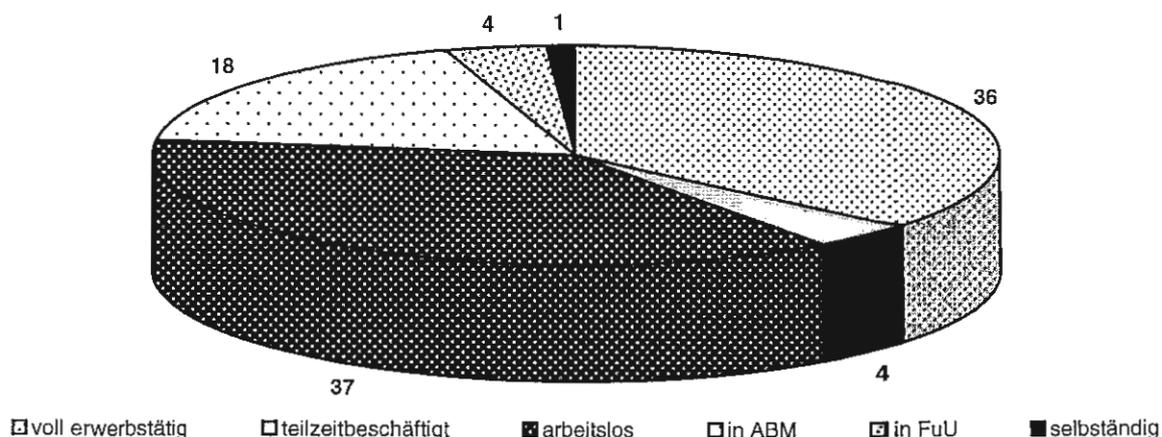
Nicht einmal die Hälfte aller in ABM geförderten Personen sind sechs Monate nach Abschluß der Maßnahme wieder erwerbstätig (Arbeitsmarkt-Monitor, letzte Befragung November 1994). Noch ungünstiger sieht es für den Kernbereich aktiver Arbeitsmarktpolitik aus, der beruflichen Weiterbildung: von den Teilnehmern an AFG-geförderten Vollzeitmaßnahmen hatten ein gutes halbes Jahr später nur zwei Fünftel (43 %) einen Arbeitsplatz (vgl. Schaubild 2). Zum Vergleich: Von den ehemals Arbeitslosen ohne Maßnahme schafften 31 % den Übergang in die Erwerbstätigkeit. Zudem sind Zweifel in der Zurechnung solcher Ergebnisse zu Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen angebracht.⁴ Unsere eigenen Befunde lehren uns, daß der Zusammenhang zwischen Qualifizierung und späterer Erwerbstätigkeit eher

vage bleibt. Bei den zwei Fünfteln unseres Untersuchungssamples, die nach der Maßnahme überhaupt in reguläre Beschäftigung einmündeten, ist die Erreichung eines Arbeitsplatzes neben den Merkmalen Geschlecht und Alter vor allem von der Bereitschaft abhängig, erst einmal irgendeinen Arbeitsplatz anzunehmen, was für viele beruflichen Abstieg und Aufschieben vorhandener Ansprüche an Lohn, auch an beruflichen Entfaltungsmöglichkeiten bedeutete: Fast jeder zweite männliche Erwerbstätige arbeitet nach der Maßnahme auf einem ausbildungsfremden Arbeitsplatz für Un- und Angelernte (vgl. Baethge/Andretta/Naevecke/Roßbach/Trier 1996).

Die hier präsentierten Übergangsquoten beziehen sich alle auf den Zeitraum 1992/93. Da sich im weiteren Transformationsverlauf die Situation am Arbeitsmarkt verschlechterte, haben sich die struktur- und mobilitätsfördernden Effekte weiter abgeschwächt.

Resümieren wir die materialen Effekte der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Lichte ihrer institutionellen Zielsetzung, so zeigt sich eine deutliche Verschiebung im Charakter der institutionellen Regulation:

Schaubild 2:
Erwerbsstatus nach der Maßnahme in %
(n = 260)



⁴ Vgl. zur Zurechnungsproblematik: Blaschke, D. et al. (1992): Konzepte und Probleme der Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik am Beispiel Fortbildung und Umschulung. In: MittAB 3/92, 381-405.

- Die aktive Arbeitsmarktpolitik kann ihre „Brückenfunktion“ von alten zu neuen Beschäftigungsfeldern nur sehr begrenzt wahrnehmen, weil dem massiven Beschäftigungsabbau und der starken Deindustrialisierung kein auch nur annähernd entsprechender Beschäftigungsaufbau in neuen Feldern gegenübersteht. Man weiß deswegen weder, in welche Berufe man umschulen soll, noch, ob sich mit Qualifizierung überhaupt eine Verbesserung der Beschäftigungschance erreichen läßt. Ein Teil der neu ansiedelnden Betriebe sucht sich zudem auf dem Arbeitsmarkt die qualifiziertesten Arbeitskräfte und bildet sie in eigener Regie on the job weiter, um schnell am Markt handlungsfähig zu sein. In dieser Konstellation *mutieren die Effekte der Arbeitsmarktpolitik von Struktur- und Mobilitätsverbesserung zur Alimentierung der individuellen Daseinsbewältigung*, sie gleichen sich den Maßnahmen der passiven Arbeitsmarktpolitik an. Es kommt zur *Sozialpolitisierung der Arbeitsmarktpolitik* und zur Entstehung von „Versorgungskarrieren“ (z.B. von Kurzarbeit in Arbeitsbeschaffungsmaßnahme, von da in Umschulung und dann gegebenenfalls in Arbeitslosigkeit und/oder Vorruhestand).
- Auch auf der Ebene der subjektiven Förderungsziele verfehlt die aktive Arbeitsmarktpolitik ihre Intentionen, wirkt möglicherweise sogar kontraproduktiv. Es bestand Einigkeit unter Sozialwissenschaftlern und Arbeitsmarktpolitikern, daß eine wesentliche Aufgabe in der Transformation darin liegen müßte, gegen den „institutionalisierten Immobilismus“ des Arbeitsregimes der DDR, die Mobilitäts- und Lernbereitschaft der Arbeitskräfte in der Weise zu fördern, daß die Fähigkeit zu eigenständigem Agieren auf dem Arbeitsmarkt und zur Selbstorganisation der eigenen Berufsbiographie gestärkt würde. Es ist schwer vorstellbar, daß dies über jene Erfahrung der Vergeblichkeit von Qualifizierungsanstrengungen erreicht wird, die massenhaft in den Qualifizierungsmaßnahmen der Arbeitsförderung gemacht wurde. Im Gegenteil wird man davon ausgehen müssen, daß zum einen die Vergeblichkeitserfahrung die Qualifizierungsinstrumente in den Augen derjenigen diskreditierte, die damit ihre berufliche Mobilität verbessern wollten. Daß zum anderen die Möglichkeit von „Versorgungskarrieren“ und ihre Praktizierung die Verhaltensweisen des sozialpolitischen Paternalismus bestärkten, ist die kontraproduktive Seite der Sozialpolitisierung der Arbeitsmarktpolitik.⁵

4. Der gescheiterte Institutionentransfer: ein Lehrstück

Man kann die Mängel der Arbeitsmarktpolitik Ost als Ergebnis der Übergangszeit und der Sondersituation Ostdeutschlands interpretieren, das die institutionellen Arrangements nicht grundlegend in Frage stellt: Man hätte dann einen - vielleicht unvermeidlichen - Fehler im Institutionentransfer gemacht, der von der weiteren Entwicklung irgendwann selbst korrigiert werden wird. Ohne eine solche Hypothese von vornherein abweisen zu wollen, erscheint es uns fruchtbarer, die unzulänglichen Ergebnisse vor dem Hintergrund der theoretischen Diskussion über Institutionentransfer zu reflektieren. Im Lichte dieser Debatte (vgl. Abschnitt 1) wirkt die Übertragung der arbeitsmarktpolitischen Institutionen von West- nach Ostdeutschland wie ein Lehrstück, bei dem allerdings fraglich ist, ob die Politik daraus praktischen Nutzen im Sinne von Regeln zur Neugestaltung von Institutionen ziehen kann oder ob es lediglich eine lehrreiche Bestätigung der Theorie abgibt. Im weiteren wird sich zeigen, daß wohl eher letzteres der Fall ist.

Institutionentheoretisch betrachtet, besteht die erste Lehre darin, daß selbst eine Politik, die das Potential einer der stärksten Ökonomien der Welt im Rücken hat und keine Kosten scheut, trotz eines hohen Einsatzes von Personal und organisatorischem Know-how Institutionen nicht rein übertragen, sondern im Ergebnis, das heißt im tatsächlichen Funktionieren, allenfalls ein „Hybrid-Modell“ (S. Berger) realisieren kann. Als solches läßt sich die im Laufe des Vereinigungsprozesses zunehmende Sozialpolitisierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland interpretieren, allerdings auch nur unter der Bedingung, daß immer noch ein gewisses Maß an arbeitsmarktpolitischer Funktionalität durch die Schaffung von neuen Qualifikationspotentialen über den massiven Einsatz von Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen übriggeblieben ist. Daß selbst an letzterem für die Absolventen solcher Maßnahmen, die nicht in Arbeit vermittelt werden konnten, Zweifel angebracht sind, ergibt sich aus dem schnellen Wissens- und Qualifikationsverfall. Dieser läßt eine „Qualifizierung auf Halde“

⁵ Sicher kann man argumentieren, daß der im Vergleich zu Westdeutschen unbefangene Umgang der Ostdeutschen mit staatlicher Alimentierung (Engler 1995, S. 83) ein Stück Talent von Lebensbewältigung in Krisen demonstrierte. Dies Talent ist allerdings von der Mobilitätsfähigkeit, die zum Agieren auf modernen Arbeitsmärkten erforderlich ist, weit entfernt.

immer weniger sinnvoll erscheinen. Hinzukommt, daß die Unsicherheit über die Entwicklung der Beschäftigung in Ostdeutschland besonders groß war und ist und auch deswegen unklar bleibt, wie sinnvoll die erworbenen Qualifikationen sind.

Der „Hybridcharakter“ ist weniger in einer Vermischung neuer mit alten Institutionen oder in irgendwelchen Formen stummen Widerstands gegen das Neue begründet, wie in der Theorie angenommen wird. Beides spielte so gut wie keine Rolle. Man wollte, sieht man von einer kleinen Gruppe von Reformern in der unmittelbaren Nach-Wende-Zeit ab, im Osten die bundesrepublikanischen Institutionen uneingeschränkt⁶, und zu institutionellen Vermischungen kam es insofern nicht, als die normativen, organisatorischen und ein Großteil der personellen Ressourcen der westdeutschen Arbeitsmarktpolitik übertragen wurden.⁷ Daß die Arbeitsmarktpolitik immer mehr sozialpolitischen Charakter annahm, ist vielmehr vor allem auf die ökonomischen Rahmenbedingungen zurückzuführen.⁸ Nicht daß die ostdeutsche Ökonomie zusammenbrach, sondern daß sie so radikal nachhaltig zusammenbrach, wie sie es tat und wie niemand es erwartet hatte, machte die arbeitsmarktpolitischen Instrumente stumpf. Dies ist die zweite Lehre: Institutionelle Formen können sich die Bedingungen ihres Funktionierens nicht selbst schaffen (dies aber wurde ihnen im Fall der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Ländern zugemutet). Sie sind auf ein gewisses Maß von Konvergenz in den sozioökonomischen Strukturen mit denen der Herkunftsgesellschaft angewiesen. Selbst wenn man dieses Maß an Konvergenz nicht genau definieren kann, wird man zu dem Ergebnis kommen müssen, daß im Betrachtungszeitraum (1990 - 1997) die er-

forderliche strukturelle Annäherung der Ost- an die Westökonomie nicht zu erreichen war. Die Ostökonomie ist eine „Dependenz-Ökonomie“ (Nolte/Sitte 1995, S. 42) geblieben, mit hohem Abstand zu Westdeutschland in Produktivität und Leistungsfähigkeit (vgl. DIW 7/97, S. 124). In der anhaltenden Krisensituation erscheint es nur folgerichtig, daß es zu jener Verschränkung von politischem und individuellem Verhalten kommt, welche ungewollt das Fortwirken des Musters „sozialpolitischer Paternalismus“ hervorbringt.

Die Vernachlässigung des Problems struktureller Konvergenz fand eine Entsprechung in einem Mangel an Reflexion darüber, wie gut die Institutionen der Arbeitsförderung in Westdeutschland noch funktionierten. Die dritte theoretische Einsicht, daß man bereits prekär werdende Institutionen übertrug, erscheint besonders erklärungsbedürftig.

Die Prämisse der spezifischen Form des Institutionentransfers in Deutschland war, daß man erprobte und noch gut funktionierende Regulationen hatte, die man nur zu übertragen brauchte. Die Prämisse hatte zum Zeitpunkt der Wende schon für den Westen keine uneingeschränkte Gültigkeit mehr.

Das arbeitsmarktpolitische Institutionengerüst ist in Westdeutschland in der gesellschaftlichen Reformphase der späten 60er Jahre geschaffen worden. Seiner Konzeptualisierung lag eine gesellschaftliche Entwicklungsinterpretation und Krisenanalyse zugrunde, die davon ausging, daß aufgrund technologischer Veränderungen und ökonomischen Strukturwandels Arbeitsplätze in alten Industrien vernichtet werden, während gleichzeitig neue Arbeitsplätze in den modernen und wachstumstragenden Sektoren entstehen. Zu Arbeitsmarktkrisen und Arbeitslosigkeit kommt es, weil die entlassenen Arbeitskräfte auf den neu entstandenen Arbeitsplätzen nicht eingesetzt werden können, da sie nicht das erforderliche Qualifikationsprofil aufweisen. Da bei struktureller Arbeitslosigkeit davon ausgegangen wird, daß in quantitativer Hinsicht Arbeitskräfte-Angebot und Arbeitskräfte-Nachfrage im wesentlichen durch sektorale Verschie-

6 Insofern ist die vielfach bemühte Metapher der „Kolonialisierung“ für den Vereinigungsprozeß (vgl. u.a. Stark/Bruszt 1997) nur bedingt richtig. Es fehlte das Maß an aufgezwungener gewaltsamer Überfremdung, das für Kolonisierung typisch ist und Widerstand hervorruft.

7 Nach unseren eigenen Erhebungen spielte Personal der ehemaligen 'Ämter für Arbeit' in der DDR zumindest auf der Leitungsebene schon bald nach der Wende in der neuen Arbeitsverwaltung keine Rolle mehr.

8 Zu diesen kann man neben den strukturbezogenen Merkmalen auch die Verhaltensdispositionen zählen, die der anhaltend hohen Erwerbsbeteiligung der ostdeutschen Frauen zugrunde liegen, die im Vergleich zu Westdeutschland eine besondere Herausforderung der Arbeitsmarktpolitik bedeutet.

bungen temporär ins Ungleichgewicht geraten sind, mittelfristig aber in etwa ausgeglichen werden können, kann Arbeitslosigkeit - mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung - durch qualifikatorische Anpassung an neue Beschäftigungsfelder behoben werden. Der zukünftige Qualifikationsbedarf wurde als in etwa prognostizierbar vorausgesetzt, entsprechend konnten die als Kern aktiver Arbeitsmarktpolitik geltenden Qualifikationsförderung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen entsprechend eingesetzt werden.

An dieser Stelle wird zunächst deutlich, wie groß die strukturelle Divergenz zwischen Ostdeutschland und den von der Arbeitsförderungs politik vorausgesetzten ökonomischen Konstellationen ist. Die zentrale Bedingung für die Funktionsfähigkeit der klassischen aktiven Arbeitsmarktpolitik, das Vorhandensein aufnehmender und wachsender Beschäftigungssegmente, war im Transformationsprozeß zu keinem Zeitpunkt gegeben.

- Wir haben es nicht mit einer einfachen sektoralen Strukturkrise, sondern mit einer Verbindung von Modernisierungs-, Struktur- und relativ umfassender Nachfragekrise aufgrund des Zusammenbruchs ganzer Märkte zu tun.
- Statt Formen von qualifikationsbedingter Übergangsarbeitslosigkeit im Strukturkrisenmodell baut sich ein hoher Sockel von Langzeitarbeitslosen auf.
- Statt der relativ zuverlässig berufsförmig faßbaren Abschätzung des Qualifikationsbedarfs herrscht eine hohe Unsicherheit und Offenheit über mögliche berufliche Bedarfe.

Ein Blick auf die Praxis der Arbeitsförderung im Westen zeigt, daß auch dort die Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik längst stumpf geworden waren, mithin auch bereits im Herkunftsland problematisch gewordene Institutionen übertragen wurden. Massenarbeitslosigkeit,

ein wachsender Sockel von Langzeitarbeitslosen und zunehmende Segmentierung waren untrügliche Zeichen dafür. Drei Entwicklungsstränge, die sich seit Anfang der 80er Jahre immer mehr durchsetzten, lassen sich hierfür als Ursache aufführen:

- Unter der Bedingung globalen Wettbewerbs und systemischer Rationalisierung mit ihren interindustriellen Vernetzungen ist der traditionelle Typus der Strukturkrise zunehmend hinter breite Gesamtkrisen zurückgetreten, in denen faktisch in vielen Bereichen gleichzeitig Personal reduziert wird. Zwar existieren noch Wachstumsbranchen - zu meist aber ohne durchschlagende positive Beschäftigungseffekte.

Wo mehr oder weniger alle relevanten Beschäftigungsbereiche in Turbulenzen geraten, ist das Wohin der beruflichen Mobilitätsförderung kaum noch zu beantworten. Es existieren keine Leitbranchen oder -berufe mehr, an denen man sich orientieren könnte, eine Restorientierung bieten allenfalls noch quer zu Branchen liegende Tätigkeitstypen wie z.B. informationsverarbeitende Tätigkeiten (vgl. Dostal 1994).

- Die dem AFG zugrunde liegende Mobilitätskonstellation hat sich verändert. Eine im Durchschnitt höhere Allgemeinbildung und eine verbreiterte berufliche Erstausbildung einerseits und die Beschleunigung beruflichen Wandels andererseits erfordern zunehmend andere Formen der qualifikatorischen Anpassung als in der Vergangenheit. Berufliche Anpassungsprozesse nehmen immer weniger den Charakter grundlegend neuer beruflicher Qualifizierung an, vielmehr denjenigen der temporären Qualifikationserweiterung und -anpassung. Gleichzeitig wird der Qualifikationsbedarf enger an betriebliche Reorganisationsprozesse gebunden, mit der Folge, daß interne Qualifizierungsstrategien externer Qualifizierung überlegen sind. Wo aber der Qualifizierungsbedarf zunehmend betriebsspezifisch definiert wird, wird die Lösung des Problems von Arbeitslosigkeit über externe Qualifizierung erschwert.

- Von der Finanzierung her liegt der Systematik der Arbeitsförderung die Annahme einer mittelfristig relativ stabilen Beschäftigungsentwicklung zugrunde, da nur über sie die entsprechenden Beitragsmittel der Versicherten aufgebracht werden können. Ein längerfristiger Beschäftigungsrückgang, verbunden mit hohen Anteilen von Dauerarbeitslosen, wirkt in der Arbeitsförderung prozyklisch bzw. zyklusverstärkend, da bei sinkendem Beitragsvolumen die Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik rückläufig sind. Dieser Zusammenhang war bereits in den 80er Jahren in der Bundesrepublik unmißverständlich sichtbar geworden (vgl. Baethge 1985).

Alle drei Entwicklungen, veränderter Krisentypus, grundlegender Wandel der beruflichen Mobilitätsformen und Übergang von der antizyklischen zur prozyklischen Arbeitsmarktpolitik haben seit Ende der 80er Jahre eine Debatte in Gang gesetzt, in der tradierte Institutionen des sozialstaatlichen Kapitalismus zunehmend in Frage gestellt und in deren Gefolge erste Ansätze einer Deregulierungspolitik im Bereich Arbeitsmarkt und Beschäftigung praktiziert wurden.

5. Verpaßte Lernchancen - verschleppte Reform: Rückkoppelungseffekte des Institutionentransfers

Von der westdeutschen Situation her gesehen, war ein einfacher Transfer der arbeitsmarktpolitischen Regelungen also alles andere als selbstverständlich. Angesichts von Deregulierungsdebatte⁹ und Reformfordernissen, die sich verstärkt seit den 80er Jahren in der westdeutschen Arbeitsförderungs politik ankündigen, hätte es nahe gelegen, im Osten mit neuen Formen zu experimentieren und den Institutionentransfer zu einem Prozeß des „reverse learning“ zu machen. Tatsächlich fand beides nicht oder nur in sehr begrenztem Maße statt.

Dies ist ebenso erklärungsbedürftig wie die Tatsache, daß man die arbeitsmarktpolitischen Institutionen ohne größere Debatte und ohne Rekurs auf ihre kritische Diskussion im Westen übertrug.

⁹ Bereits vor dem Fall der Mauer war in Westdeutschland die Enquete-Kommission des Bundestages zur Deregulierung eingesetzt worden.

Es wäre verkürzt, die Gründe nur in dem hohen politischen Handlungsdruck sehen zu wollen, dem zu genügen der einfachste und überzeugendste Weg die im Einigungsvertrag praktizierte 1:1-Übertragung des westdeutschen Institutionen-Modells zu sein schien. Immerhin gab es andere Vorschläge, auch wenn diese sich nicht durchsetzen konnten und bald verstummen.¹⁰ Die relativ diskussionsfreie Entscheidung für den kompletten Institutionentransfer folgte bei den politischen Akteuren in Westdeutschland - und nur diese waren in der Situation handlungsrelevant - im Bereich der Arbeitsmarktpolitik unterschiedlichen Legitimationsinteressen, die im Transformationsprozeß aber überraschenderweise zum gleichen Ergebnis führten:

- Die konservativ-liberale Regierungskoalition war dem Handlungsdruck am stärksten ausgesetzt, da sie die Transformation politisch managen mußte. Zugleich wollte sie die Gunst der Stunde ideologisch nutzen und münzte besonders nachdrücklich den Zusammenbruch des Staatssozialismus zur Bestätigung des eigenen Systems um. Einigungseuphorie und Handlungsdruck machte die neoliberale Kritik am westdeutschen Institutionen-System vorübergehend mundtot. Man konnte nicht gut im selben Atemzug die Institutionen des Systems sozialer Marktwirtschaft in den Osten transferieren, die man im Westen für stark renovierungsbedürftig oder abrißreif erklärte. Insofern handelten Konservative und Liberale im Fall des Institutionentransfers gegen die Politik, die sie bis dato im Westen verfolgt hatten und weiter verfolgten.
- Auf der anderen Seite erhofften sich Gewerkschaften und Opposition vom Institutionentransfer eine Revitalisierung des sozialstaatlichen Regulationsmodells im Sinne neuer Legitimation. Gerade der Einsatz seiner Arbeitsmarkt-Institutionen bei der Bewältigung der Transformationskrise versprach eine hohe Legitimationsrendite.

Für alle politischen Akteure des Westens ging es mehr um Legitimation als um neue Erfahrungen, Lernen und Weiterentwicklung von Institutionen, was zu einem rela-

¹⁰ Es sei daran erinnert, daß die Bürgerrechtsbewegung Anfang 1990 noch die Forderung nach einer Verfassungsdebatte für das ganze Deutschland stellte, die aber bereits im Sommer verstummt war. Auch die politische Opposition im Bundestag war hier skeptischer, die größere Besonnenheit ist ihr nicht honoriert worden, sondern hat sie vermutlich beträchtliche Stimmen im Osten gekostet.

tiv hohen Konsens beim Institutionentransfer und der Bereitschaft zur Mobilisierung großer finanzieller Mittel führte. Alle Modifikationen der Instrumente der Arbeitsförderungs politik verstärkten den Charakter (halb)staatlicher Intervention, blieben aber den Prinzipien traditioneller Arbeitsförderung verhaftet.

Trotz Sonderregelungen für den Osten und hohem Mitteleinsatz blieben die Innovationseffekte begrenzt. Dies hat mehrere Gründe, teils pragmatische, teils ordnungspolitische, wie an zwei einschlägigen Beispielen deutlich wird.

Unter dem hohen politischen Handlungsdruck nach der Wende mußten die Einrichtungen für die aktive Arbeitsmarktpolitik mehr oder weniger aus dem Boden gestampft werden. Für die Qualifizierungsinstitute boten sich vor allem zwei Wege an, die beide ihre Haken und Ösen hatten: Zum einen exportierten westdeutsche Weiterbildungseinrichtungen und Unternehmensberatungsfirmen ihre Standardprogramme in den Osten, ohne sich gründlich auf die besonderen Qualifizierungsbedürfnisse des Ostens vorzubereiten und häufig ohne für diese Aufgabe hinreichend trainiertes Personal zu haben (oft wurde mit Studenten als Dozenten gearbeitet). Man verdiente mit bedenklicher Qualität die „schnelle Mark“. Der andere Weg bestand darin, die ausgegründeten Aus- und Weiterbildungsabteilungen der Kombinate zu nutzen. Diese kannten zwar die Situation im Osten, mußten sich aber selbst erst das neue Know-how für die Marktwirtschaft aneignen. In beiden Fällen kommt es nicht zu institutionellen Innovationen, die Vorbildcharakter für den Westen haben könnten.

Ähnlich, wenn auch anders begründet, sieht es mit dem zweiten Komplex aktiver Arbeitsmarktpolitik, den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) aus. Zwar wurden sie in einer Größenordnung und mit infrastrukturellen und die individuelle Mobilität fördernden Zielen (Verbindung von Arbeiten und Lernen) eingesetzt, wie nie zuvor in den alten Ländern, und wiesen damit im Ansatz

innovative Akzente auf.¹¹ Diese Akzente aber konnten sich nicht wirklich durchsetzen. Zum einen versuchten die Interessenverbände des ersten Arbeitsmarktes, allen voran die Handwerkskammern, die Ausdehnung und Verfestigung der sogenannten „Mega-ABM“ zu verhindern, weil sie um ihre eigene Auftragslage bangten. Das hartnäckige Festhalten der politischen Instanzen am Prinzip der Nachrangigkeit des zweiten gegenüber dem ersten Arbeitsmarkt begrenzte strukturinnovative Experimente. Zum anderen konzentrierten sich die sogenannten „Mega-ABM“ auf die strukturbezogene Zielsetzung zumeist der ökologischen Sanierung von Gebäuden und Gebieten und vernachlässigten die Seite der individuellen Mobilitätsförderung durch Qualifizierung. Ein überzeugendes Modell der Verbindung von Arbeiten und Qualifizieren im Rahmen von „Mega-ABM“ ist unseres Wissens nicht entwickelt worden, zumeist handelte es sich bei den Arbeiten um sehr einfache Abriß- oder Sanierungstätigkeiten bei kontaminierten Arealen. Da zudem die Bedingung für den Einsatz von „Mega-ABM“, ein extrem hoher Sanierungsbedarf, in Westdeutschland nicht gegeben ist, gibt es auch kaum positive Rückkopplungseffekte. Allenfalls der hohe Einsatz von ABM und Beschäftigungsgesellschaften könnte eine Ermutigung für die Befürworter eines „zweiten Arbeitsmarktes“ zur Bekämpfung von Massenarbeitslosigkeit bewirkt haben (vgl. Benz-Overhage 1995; Bosch u.a. 1998).

Die Rückkopplungseffekte auf die Arbeitsförderungsinstitutionen der Bundesrepublik erschöpfen sich nicht in verpaßten Lernchancen auf der Ebene der Gestaltung von konkreten Maßnahmen. Wenigstens in drei Dimensionen kommt es unseres Erachtens zu negativen Rückkopplungseffekten, die das herkömmliche sozial-staatliche Institutionengefüge grundlegend tangieren. Die Dimensionen lassen sich mit den Stichworten *Reformstau*, *Leistungsabbau* und *Legitimationseinbußen* kennzeichnen.

11 Zu diesen gehören etwa die Einrichtung sogenannter Mega-ABM nach § 249h oder die Gründung zahlreicher betrieblicher Qualifizierungs- und Beschäftigungsgesellschaften, welche unterschiedliche Kombinationen von Arbeiten und Qualifizierung praktizierten (Qualifizierungsanteile zwischen 20 % und 50 %). Das gemeinsame Charakteristikum der neuen Ansätze war, daß sie eine deutliche Verlagerung vom *Personen-* zum *Strukturbezug* aufweisen (vgl. Andretta 1995, S. 71-76).

Das Problem des Reformstaus, der durch die Art des Institutionentransfers und die unvermeidliche Verlagerung der politischen Konzentration auf die Bewältigung der Vereinigung hervorgerufen wurde, liegt nicht allein in der Verzögerung von notwendigen Reformen in der Arbeitsmarktpolitik. Die Verschleppung ist mit einer Verschlechterung der materiellen Bedingungen und einer Entkopplung bzw. Diffusion der Problemlagen und politischen Perspektiven zwischen West und Ost verbunden. Solange es in der Ost-Ökonomie nicht zu einer strukturellen Annäherung an die West-Ökonomie kommt und sie im „Dependenz“-Status verbleibt, wird die Arbeitsmarktpolitik kaum eine aktive Rolle spielen können und in hohem Maße weiter zur sozialpolitischen Abfederung dienen müssen. Auf der anderen Seite steht im Westen längst eine Reform an, die auf Stärkung von Selbständigkeit und Selbstorganisation im Rahmen von Innovationsstrategien auf unterschiedlichen Qualifikationsebenen, insbesondere auch im Niedrigqualifizierten-Bereich, setzen muß (vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung 1998, Teil 3.2.). Dies verweist, bezogen auf die politischen Handlungsparameter, im Westen mehr auf Fortführung des Deregulierungs- bzw. Reregulierungs-Diskurses, während im Osten ein hohes Maß staatlicher Regulierung bleibt. Ob es unter der Bedingung dieser widersprüchlichen Politiktendenzen in West und Ost zu wirklichen Innovationen in der Arbeitsmarktpolitik kommen kann, erscheint mehr als fraglich.

Die *negativen Rückkopplungseffekte* dieser Art Institutionentransfer auf der Ebene des Leistungsvolumens verbinden sich mit dem Sachverhalt, daß die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik verteilungstheoretisch auf einem horizontalen Umverteilungs- und Solidar-Modell beruht. Wer arbeitet, zahlt einen bestimmten Anteil des Lohns in die Kasse der Bundesanstalt für Arbeit. Wer arbeitslos wird, erhält aus der Kasse der BA Arbeitslosengeld und hat ein Anrecht auf eine Qualifizierungsmaßnahme. Das Problem des Modells: je größer und länger die Arbeitslosigkeit, desto höher die Beiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Dieses Finanzierungsmodell setzt ein etabliertes Beschäftigungssystem voraus. Da es ein solches im Transformationsprozeß nicht gab, mußte

die Finanzierung weitgehend von außen kommen. Die Hauptlast der Arbeitsmarktkosten wurde den westdeutschen Beitragszahlern aufgebürdet. Von ihnen wurden zwei Drittel der Vereinigungskosten finanziert, der Staat beteiligte sich nur mit einem Drittel (IAB Kurzbericht 11/93). Positive Wirkungen der Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik im Osten, unter anderem durch die Stabilisierung der Konjunktur und Mitfinanzierung der sozialen Sicherung¹², stehen krisenverschärfenden Wirkungen im Westen gegenüber: Zum einen verteuern sich dort die Arbeitskosten durch Erhöhung der Sozialabgaben¹³, zum anderen wurden die hohen Vereinigungskosten zum Anlaß für erhebliche Kürzungen der Arbeitsförderungs- und der Sozialleistungen genommen. Anhaltende Massenarbeitslosigkeit im Westen und die Beschäftigungsfolgen der Transformationskrise im Osten bewirken zusätzlich, daß die Spielräume für aktive Arbeitsmarktpolitik sowohl im Osten als auch im Westen geringer geworden sind.

Die leeren Kassen haben nicht nur zu Leistungskürzungen und Abbau von sozialem Schutz geführt, sondern auch die Debatte um die Finanzierbarkeit von Sozialversicherungssystem und Sozialstaat angeheizt, so daß deren Zukunft in Deutschland insgesamt finanziell wie politisch in Frage gestellt ist. Die folgenschwere ironische Pointe des Institutionentransfers liegt in der paradoxen Situation, daß die Übertragung der Institutionen der Arbeitsmarktpolitik nach Ostdeutschland die Aushöhlung dieser Institutionen im Herkunftsland verschärft und dazu beiträgt, das Modell des sozialstaatlichen Kapitalismus in Turbulenzen zu bringen. Die Verfechter des Sozialstaats, allen voran Gewerkschaften und Sozialdemokratie, die durch die langanhaltende Beschäftigungskrise und den Trend zu neuen Arbeitsformen (Selbständigkeit u.a.) ohnehin in die Defensive geraten sind, verlieren dadurch weiter an Boden.

12 Während die BA-Ausgaben am westdeutschen BIP nur einen geringen, wenn auch steigenden Anteil von 2 % ausmachen, sind es in Ostdeutschland 1993 ein Sechstel, 1992 sogar ein Fünftel des dort erwirtschafteten BIP (vgl. IAB Kurzbericht 11/1993).

13 Wäre die Arbeitsmarktpolitik im Osten aus Steuermitteln bezahlt worden, hätte der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung bis zu 1,5 Prozentpunkte niedriger ausfallen können (vgl. IAB Kurzbericht 11/1993).

Der politische Effekt ist unübersehbar: Im Westen geht zunehmend Legitimation verloren und das Vertrauen in die politischen Institutionen sinkt; im Osten baut sich

Vertrauen in die Institutionen erst gar nicht auf, bleibt die gesellschaftliche Integration labil (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1:

Vertrauen in politische Institutionen in West- und Ostdeutschland 1991 und 1995

	West		Ost	
	1991	1995	1991	1995
Bundestag	1,5	1,1	0,5	0,0
Bundesregierung	1	0,8	0,4	0,1
Partien	-	0,1	-	0,5
Gewerkschaften	0,8	0,4	0,8	0,8 (1993)

Angaben: Mittelwert auf einer Skala von -5 (kein Vertrauen) bis +5 (Vertrauen).
Quelle: IPOS Daten, vgl. WALZ 1997, S. 154.

Literaturverzeichnis

- Adler, F. (1991): Ansätze zur Rekonstruktion der Sozialstruktur des DDR-Realsozialismus. In: Berliner Journal für Soziologie 2/91, S. 157-175.
- Arbeitsmarkt Monitor 11/1994
- Andretta, G. (1995): Mobilitätsdilemma: Arbeitsmarktpolitische Lehren aus dem Transformationsprozeß. In: Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (Hrsg.), Im Zeichen des Umbruchs. Opladen, S. 59-77.
- Baethge, M. (1985): Finanzierung der Weiterbildung. In: DIHT (Hrsg.) Die Zukunft gestalten: Dynamik durch Weiterbildung. Bonn.
- Baethge, M. et al. (1996): Die berufliche Transformation in den neuen Bundesländern. Münster.
- Benz-Overhage, K. (1995): Podiumsbeitrag Panel 1. In: Soziologisches Forschungsinstitut (Hrsg.), Im Zeichen des Umbruchs. Opladen, S. 78-80.
- Berger, S. (1996): Introduction. In: Berger, S./Dore, R. (Ed.): National Diversity and Global Capitalism. Ithaca and London, S. 1-25.
- Berger, S./Dore, R. (Ed.) (1996): National Diversity and Global Capitalism. Ithaca and London, S. 1-25.
- Blaschke, D. et al. (1992): Konzepte und Probleme der Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik am Beispiel Fortbildung und Umschulung. In: MittAB 3/92, S. 381-405.
- Bosch, G.; Knuth, M.; Weinkopf, C. (1998): Neue Arbeitsformen, neue Verknüpfungen und neue Kooperationen: Ansätze zur innovativen Veränderung von Arbeit. In: Lehner, F./Baethge, M. et al (Hrsg.): Beschäftigung durch Innovation. Eine Literaturstudie. München und Mering.
- Boyer, R. (1996): The Convergence Hypothesis Revisited: Globalization but still the Century of Nations? In: Berger/Dore, a.a.O.
- Czada, R. (1997): Vereinigung und Systemtransformation als Governance Problem. In: Corsten, M./Voelzkow, H. (Hrsg.): Transformation zwischen Markt, Staat und Drittem Sektor. Marburg, S. 181-209.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (1997): „Weitere Annäherung der Arbeitseinkommen in Ost- und Westdeutschland - ostdeutsche Lohnstückkosten nach wie vor über Westniveau“. DIW-Wochenbericht 7/97, S. 119-125.
- Dostal, W. (1994): Eine Informationsgesellschaft von Hochqualifizierten. In: Die Mitbestimmung 10/94.
- Engler, W. (1995): Die ungewollte Moderne. Ost-West-Passagen. Frankfurt.
- Hall, P. (1992): Governing the Economy. In: Steinmo, S./Thelen, K./Longstreth (Ed.): Structuring Politics. Historical Institutionalism in comparative Analysis. Cambridge.

- Hilpert, U. (1997): Transformation und Orientierung. Zur Bedeutung extra-ökonomischer Faktoren bei Prozessen industrieller Modernisierung. In: Corsten, M./Voetzkow, H., a.a.O., S. 81-106.
- IAB-Kurzbericht 11 (1993): Nürnberg.
- IAB-Werkstattbericht 5 (1997): Arbeitsmarktentwicklung und aktive Arbeitsmarktpolitik im ostdeutschen Transformationsprozeß 1990-1996. Nürnberg.
- Locke, R./Jacoby, W. (1996): The Dilemmas of Diffusion: Institutional Transfer and the Remaking of Vocational Training in Eastern Germany. In: Politics and Society, July.
- Lutz, B./Grünert, H. (1996): Der Zerfall der Beschäftigungsstrukturen der DDR 1989-1993. In: Lutz, B. et al. (Hrsg.): Arbeit, Arbeitsmarkt und Betriebe. Opladen, S. 69-120.
- Nolte, D./Sitte, R. (1995): „Aufschwung Ost: Bilanz und Ausblick“. Nolte, D. and Sitte, R.; Wagner, A. Ed.: Wirtschaftliche und soziale Einheit Deutschlands. Eine Bilanz. Köln, S. 27-47.
- Stark, D./Bruszt, L. (1997): „Enabling Constraints: Institutional Sources of Policy Coherence in Postsocialism.“ Paper presented at the 4th Workshop of the European Science Foundation Networks, December 5-7 in Budapest.

Die Nutzung industrieller Kapazitäten in Mitteleuropa durch westliche Unternehmen - Entwicklungspfade einer neuen industriellen Arbeitsteilung

Constanze Kurz
Volker Wittke

Bei dem Text handelt es sich um die überarbeitete deutsche Fassung des Beitrags für die vom Berkeley Roundtable on the International Economy (BRIE) gemeinsam mit dem Kreisky Forum für Internationalen Dialog veranstaltete Tagung „Will there be a unified European Economy? Industrial Production Networks, Foreign Direct Investment, and Trade in Eastern Europe“, die am 5./6. Juni 1997 in Wien stattfand. Die englische Fassung unter dem Titel „Using industrial capacities as a way of integrating Central-East European economies“ erscheint in: John Zysman (ed.), Will there be a Unified European Economy? International Production Networks, Foreign Direct Investment, and Trade in Eastern Europe (University of California's International and Area Studies Publications 1998)

1. Die Transformation mittelosteuropäischer Gesellschaften als mehrdeutige Option für die Aktivitäten westlicher Unternehmen

Der politische Zusammenbruch des Staatssozialismus hat nicht nur eine weitreichende Veränderung von Wirtschaften und Gesellschaften in Mitteleuropa (MOE) in Gang gesetzt. Die Transformation dieser Gesellschaften von der Plan- zur Marktwirtschaft ist darüber hinaus mit einer Öffnung der zuvor weitgehend vom Weltmarkt abgeschotteten Ökonomien verbunden. Seit Anfang der 90er Jahre ist Mitteleuropa nicht nur als neuer Absatzmarkt, sondern auch als Produktionsstandort für Unternehmen aus den kapitalistischen Industrieländern zugänglich. Insbesondere für die westeuropäischen Hersteller ergeben sich hieraus neue strategische Optionen der Nutzung und Integration industrieller Kapazitäten Mitteleuropas in die internationale Arbeitsteilung.

Die quantitative Dynamik dieser Integration - soweit sie sich in der Entwicklung des Handels und der Direktinvestitionen niederschlägt - hat sich in den 90er Jahren rasch entwickelt. Dabei zeichnen sich die gravierendsten

Veränderungen in den Visegradstaaten ab. Die Entwicklungen in Polen, Ungarn und der Tschechischen Republik stehen denn auch im Zentrum unserer Überlegungen. Gerade bei diesen Volkswirtschaften des ehemaligen RGW, die sich in unmittelbarer Nachbarschaft zu den EU-Ländern befinden, wird die fortschreitende Integration in westliche Markt- und Produktionsstrukturen am augenfälligsten. Fragt man danach, welche Optionen die westlichen Unternehmen in diesen Ländern nutzen und welche Folgen sich daraus für die industrielle Arbeitsteilung zwischen West- und Osteuropa ergeben, so gruppiert sich die einschlägige Diskussion um die beiden Pole „Produktionsstandort“ und „Absatzmarkt“. Diese Pole stehen für jeweils unterschiedliche, latent widersprüchliche Implikationen im Hinblick auf die gesellschaftliche Entwicklung der Transformationsländer. In der ersten Variante lautet das Argument, auch die europäische Industrie verfüge nunmehr - ähnlich wie ihre Konkurrenten in Japan und den USA - über die Option, in direkter Nachbarschaft und in großer Zahl auf Arbeitskräfte und industrielle Produktionskapazitäten zugreifen zu können, die unter anderen gesellschaftlichen Bedingungen und sozialen Standards produzieren

(„Mexiko vor der Haustür“). Exporterfolge der MOE-Länder resultieren dabei in erster Linie aus den niedrigen Lohnkosten. Eine weitreichende Realisierung dieser Option unterstellt für die mittelosteuropäischen Gesellschaften eine im wesentlichen exportgestützte Wirtschaftsentwicklung unter Hintanstellung des privaten Konsums. Bezüglich der zweiten Variante werden von der Öffnung vor allem neue Absatzmöglichkeiten erwartet. Auch hier verheißt die räumliche Nähe besondere Chancen. Es ist also in erster Linie der „emerging market“, der ein dynamischeres Wachstum als andere verspricht, der die westeuropäischen Hersteller und hier insbesondere Unternehmen aus Deutschland nach Osten zieht.¹ Dieser Integrationspfad würde allerdings eine rasche Ausdehnung kaufkräftiger Nachfrage voraussetzen und unterstellt damit eine im Vergleich zur ersten Variante tendenziell gegenläufige Entwicklung dieser Gesellschaften.

Integration bedeutet grundlegende industrielle Restrukturierung in Ost- und Westeuropa

Diese Debatte ist freilich verkürzt. Unterbelichtet bleibt, daß die Integration Mittelosteuropas keine schlichte Ausdehnung westlicher Absatz- und Produktionsstrategien nach Osten bedeutet. Die wachsende Integration ist vielmehr - und das ist unser zentrales Argument - Bestandteil einer grundlegenden Reorganisation des westlichen Produktionsmodells. Denn für die europäische - und hier insbesondere für die deutsche - Industrie fällt die Transformation in MOE zeitlich in eine Phase einschneidender Restrukturierung. Gerade die deutschen Endhersteller waren zu Beginn der 90er Jahre aufgrund des verschärften globalen Kosten- und Preiswettbewerbs gezwungen, ihre unternehmensinterne Arbeitsteilung und ihre betriebsexternen Wertschöpfungsketten zu reorganisieren und parallel dazu ihre Produktionskapazitäten

im internationalen Maßstab neu zu lokalisieren. Dies führte nicht nur zur verstärkten Internationalisierung der „Kernproduktion“, sondern zog forcierte Internationalisierungsaktivitäten der (deutschen) Zulieferindustrie nach sich. Immer mehr Vorleister und Zulieferer großer Industrieunternehmen folgen bzw. eilen mittlerweile den Endherstellern ins Ausland voraus (Deutsche Bundesbank 1997). Neben Südamerika und den USA profitieren von der räumlichen Neuausrichtung der Zuliefernetzwerke und der daran geknüpften Reorganisation der „Kernfabriken“ in wachsendem Maß Standorte in Mittel- und Osteuropa. Die Integration der industriellen Kapazitäten MOEs ist in diese Reorganisation im Westen eingebettet.

Auch bezogen auf die Zielregion westlicher Verlagerungsaktivitäten führen die Analogien mit Lateinamerika und Südostasien auf eine falsche Fährte. Denn im Gegensatz zu den Niedriglohnstandorten vor der Haustür Japans und der USA ist die Transformation der sozialistischen Gesellschaften Mittelosteuropas eher Endpunkt denn Startpunkt eines Industrialisierungsprozesses. Die Wirtschaften dieser Länder waren - bei allen Unterschieden zwischen etwa Ungarn und Tschechien oder Polen - bereits vor 1989 insgesamt stark von der Industrie geprägt. Wobei die Branchen- und Produktionsstrukturen Ergebnis eines spezifischen Industrialisierungspfades sind, der von westeuropäischen Mustern ebenso abweicht wie von japanischen oder US-amerikanischen. Zu nennen wäre hier etwa das Übergewicht von Vorprodukten - wie Eisen- und Stahlindustrie, Chemische Industrie - und Investitionsgüterindustrien und - komplementär dazu - das Untergewicht von Konsumgüterindustrien, insbesondere derjenigen, die im Westen die Ära seit 1945 geprägt haben: Automobile, Hausgeräte, Elektronik. Hinzu kommen RGW-interne Spezialisierungen (mit spezifischen Handels- und Zulieferstrukturen bzw. Arbeitsteilungsmustern) sowie die notorische Innovationsschwäche (Nove 1977; Kornai 1980; Conert 1990). Alles in allem hat gerade der spezifische Pfad der Industrialisierung in Mittelosteuropa mit seinen strukturellen Modernisierungsblockaden zu Krise und Ende der 'planning economies' beigetragen. Die westlichen Unterneh-

¹ Alle Prognosen stimmen dabei darin überein, daß Mittelosteuropa ein emerging market ist. Wichtigster Indikator hierfür ist das steigende BIP, das 1997 erstmals für ganz Osteuropa wieder auf Wachstumskurs liegt. Während Polen das Niveau von 1989 mittlerweile bereits überschritten hat, liegt das reale BIP der Tschechischen Republik, der Slowakischen Republik und Ungarns bei neunzig Prozent des Niveaus von 1989 (Transition Report 1997).

men treffen bei ihren Aktivitäten in MOE daher nicht nur auf industrieerfahrenen Arbeitskräfte. Sie sind darüber hinaus mit gewachsenen technisch-organisatorischen Strukturen konfrontiert und müssen Strategien entwickeln, wie sie mit dieser Erbschaft umgehen.

Unterschiedliche Integrationspfade

Wir haben es also mit einem doppelten Prozeß von Transformation im Osten und struktureller Anpassung im Westen zu tun. Gegenwärtig ist dieser Prozeß noch in vollem Gange, die Endpunkte dieser Entwicklung sind noch längst nicht erreicht. Trotz aller Vorläufigkeit der bislang beobachtbaren Aktivitäten kann man bereits sagen: Die westlichen Strategien in bezug auf Mitteleuropa folgen keinem einheitlichen Muster, sondern variieren beträchtlich. Strukturelle Ursachen der Wettbewerbsprobleme werden von westeuropäischen Unternehmen durch unterschiedliche Konzepte der Aus- und Verlagerung von Produktions- und teilweise auch der Innovationsfunktionen angegangen. Unsere These ist: Diese unterschiedlichen Strategien unternehmensinterner und -übergreifender Restrukturierung haben zur Herausbildung von zwei deutlich zu unterscheidenden Pfaden für die Integration industrieller Kapazitäten Mitteleuropas in die internationale Arbeitsteilung geführt - mit jeweils unterschiedlichen Effekten für die Entwicklung in Mittelest- und in Westeuropa.

Wir entwickeln unser Argument im folgenden in zwei Schritten. Zunächst wollen wir anhand der Daten zur Entwicklung des Ost-West-Handels und der Direktinvestitionen westlicher Länder in MOE Tempo und Ausmaß der Integration industrieller Kapazitäten verdeutlichen. Im zweiten Schritt geht es dann darum, die Konturen der sich gegenwärtig abzeichnenden Integrationspfade zu skizzieren. Dabei soll deutlich werden, wie genau der Einbau von Produktionsstandorten im Osten in die industrielle Arbeitsteilung Europas erfolgt und wie tief dabei der Traditionsbruch mit gewachsenen Branchenstrukturen und Industrialisierungsmustern tatsächlich ausfällt.

2. Die quantitative Dynamik der Integration mittelosteuropäischer Ökonomien in den 90er Jahren

2.1. Die Neuausrichtung des Außenhandels in West- und Mitteleuropa

Seit 1989 ist die Wirtschaftsentwicklung der mittelosteuropäischen Länder - insbesondere der Visegradstaaten - in einem dramatischen Auf und Ab verlaufen. Im Anschluß an die politische Wende hatten die auch im Westen als wirtschaftlich entwickelt geltenden Industriestaaten des Ostens (vor allem die CSSR und ihre beiden Nachfolgestaaten, aber auch Polen) massive Produktionseinbrüche zu verzeichnen. Bis 1992 sank die Industrieproduktion jährlich in zweistelligen Größenordnungen. Insgesamt fiel die Industrieproduktion in den Visegradstaaten von 1985 bis Ende 1991 um etwa 30 % (Habuda u.a. 1996). Die Dauer der „Transformationsrezession“ überraschte nicht nur die westlichen Experten, sondern auch die Reformer in den betroffenen Ländern selbst. Ein ganzes Bündel exogener Faktoren (Zusammenbruch der traditionellen östlichen Binnen- wie Exportmärkte, konjunkturelle Abschwächung in den westlichen Industrieländern, wachsende Haushalts- und Budgetdefizite) verstärkte die Wirkungen der strukturellen Modernisierungsblockaden innerhalb der Branchen und Betriebe und beschleunigte den industriellen Niedergang in den Reformländern. Ihre Ökonomien erschienen unter Weltmarktbedingungen zunächst als wenig konkurrenz- und lebensfähig. Diese destruktive Entwicklung machte seit 1992/1993 einem bislang bemerkenswerten Erholungsprozeß Platz. Vorreiter dieser Entwicklung war Polen, wo die Industrieproduktion bereits 1992 eine leichte Erholung erkennen ließ. Der industrielle output stieg zu diesem Zeitpunkt um 4,2 % erstmalig wieder an, legte 1993 6,2 % und 1994 beachtliche 12,1 % zu. Auch in Tschechien und Ungarn stabilisierte sich die wirtschaftliche Entwicklung und weist seit 1994 positive Wachstumszahlen nicht nur für das Bruttoinlandsprodukt, sondern auch für die Industrieproduktion aus.

Dieses heftige Up and Down der Industrieproduktion war mit ebenso drastischen Strukturveränderungen im Außenhandel verbunden. Innerhalb weniger Jahre lösten sich die MOE-Länder sehr weitgehend von ihrer traditionellen Einbindung in Handels- und Spezialisierungsmuster des RGW und öffneten sich der Integration in die westlichen Gütermärkte. Mit Beginn der Transformation brach - ähnlich wie die Industrieproduktion - das Gesamtvolumen des Exports der RGW-Staaten zunächst drastisch ein, erreichte aber 1994 im Durchschnitt bereits wieder den Stand von 1988 (Hoekmann, Djankov 1996). Die Stabilisierung des Exportvolumens wurde von einem sprunghaften Anstieg des Außenhandels mit den westlichen Industrieländern begleitet. Nach der Auflösung des RGW gelang es den Visegrad-Staaten innerhalb weniger Jahre, sich auf die westlichen Märkte und hier vor allem auf die EU umzuorientieren. Der Anteil der Exporte in die EU am gesamten Außenhandel stieg im Fall von Polen von 41,5 % (1989) auf 70,1 % (1995), im selben Zeitraum stiegen die entsprechenden Anteile in Ungarn von 39,1 % auf 62,7 % und in der CSFR von 32,7 % auf 55,2 % (DIW 1997b).² Der Expansion des Handels der MOE-Staaten mit den westlichen Industrieländern - und hier vor allem der EU - steht der beträchtliche Rückgang des Handels untereinander und mit den Nachfolgestaaten der SU gegenüber.

Beiderseits der alten Grenze - regionale Schwerpunkte des neuen Ost-West-Handels

Eine detailliertere Betrachtung des West-Handels der MOE-Staaten zeigt deutliche regionale Schwerpunkte. Die wichtigsten Handelspartner sind die Nachbarländer. Insbesondere Deutschland ist zu dem neuen Abnehmer und Lieferanten Mitteleuropas in den 90er Jahren avanciert. Die Bedeutung Deutschlands als wichtigstem Handelspartner wird noch dadurch verstärkt, daß österreichische Unternehmen in vielen Fällen Töchter deutscher Konzerne sind, das Engagement deutscher Unternehmen daher noch höher zu veranschlagen ist, als es in

einer rein länderbezogenen Betrachtung zum Ausdruck kommt. 38,5 % der polnischen Exporte gingen 1995 nach Deutschland, mit riesigem Abstand folgten Rußland (5,6 %) und Italien (4,9 %) als Abnehmerländer.³ Nahezu 30 % der ungarischen Ausfuhren hatten Deutschland zum Ziel, während 10,7 % nach Österreich und 8 % nach Italien gingen. Für die Tschechische Republik hatte Deutschland mit einem Anteil von 36,6 % aller Ausfuhren eine ähnliche große Bedeutung als Abnehmer wie für Polen. Auf Platz zwei folgt der ehemalige Föderationspartner die Slowakische Republik vor Österreich mit lediglich 6,2 %. Mit geringen Unterschieden ähnelt die Regionalstruktur der Importe derjenigen der Exporte. Deutschland ist wichtigstes Lieferland Polens (mit einem Anteil an den Importen von 26,6 %), vor Italien (8,5 %) und Rußland (6,7 %). In Ungarn beläuft sich der deutsche Anteil an den Importen auf 23,5 %, vor Rußland (12,3 %), das seinen hohen Lieferanteil vor allem auf Energieträger gründet. Auf Platz drei schließlich findet sich das Nachbarland Österreich mit 9,7 %. Deutlich höher liegt Deutschlands Lieferanteil mit 30,3 % in der Tschechischen Republik, gefolgt von der Slowakischen Republik (knapp 10 %), Rußland (7,3 %) und Österreich (6 %). Ganz offenbar entfaltet die räumliche Nähe starke Gravitationskräfte bei der regionalen Umorientierung der Handelsbeziehungen der Transformationsländer. Dieser Sachverhalt wird dadurch erhärtet, daß die Länder Südosteuropas, die keine gemeinsamen Grenzen mit „dem“ Westen haben, bis heute wesentlich geringere Handelsverflechtungen mit der EU aufweisen (Bulgarien etwa wickelt lediglich 38,3 % seiner Ausfuhr und 38,1 der Einfuhr mit der EU ab).

Die Neuorientierung des Außenhandels der Transformationsländer hat ihr Pendant in einer Verschiebung auf westlicher Seite. Für die kapitalistischen Nachbarn haben die MOE-Länder - insbesondere Polen, Ungarn und die Tschechische Republik - innerhalb weniger Jahre einen beachtlichen Stellenwert im Außenhandel erlangt. Zwischen 1993 und 1995 schnellten die Ausfuhren Deutschlands in die mitteleuropäische Nachbarregion

2 Im Fall der CSFR handelt es sich bei dem Wert für 1995 um den Außenhandel der Tschechischen Republik.

3 Vgl. zu den Außenhandelsdaten FAZ-Länderanalysen (1997) sowie Agenda 2000 (1997).

um 30 % auf insgesamt DM 60 Mrd. in die Höhe. Gut die Hälfte davon ging nach Polen, Ungarn und die Tschechische Republik. Der Handel mit Mitteleuropa nimmt mit einem Anteil von 8,2 % an den deutschen Exporten mittlerweile eine größere Bedeutung ein als etwa der Handel mit den USA. Die Einfuhren aus MOE haben sich in den letzten Jahren noch schneller entwickelt: Mit DM 58 Mrd. lagen die Importe aus MOE 1995 fast um die Hälfte über dem Niveau von 1993.

Qualitative Dynamik: Wachsendes Gewicht intra-industriellen Handels

Die Dynamik dieser Entwicklung läßt sich erst richtig ermessen, wenn man bedenkt, daß die Steigerung des Handelsvolumens mit den westlichen Ländern keineswegs mit steigenden Disparitäten in der Güterstruktur von Importen und Exporten erkauft wurde. Die hohen Steigerungsraten erklären sich also nicht aus einer einfachen Verstärkung des alten Musters im Ost-West-Handel, bei dem vorwiegend Rohstoffe gegen Industrieprodukte getauscht wurden. Das Gegenteil ist der Fall: Im Zuge der Öffnung und wachsenden Integration der MOE-Staaten in die westlichen Güter- und Beschaffungsmärkte haben rohstoff- und materialintensive Güter ebenso wie Agrarerzeugnisse an Stellenwert für den Export der MOE-Länder verloren. Das starke Wachstum des Handels mit den westlichen Industrieländern geht mit einer Zunahme intra-industriellen Handels einher. Legt man die gängigen Indizes zur Erfassung des intra-industriellen Handels zugrunde, so übertreffen die Indexwerte von Ungarn, der Tschechischen Republik und Slowenien gegenwärtig bereits die Werte von EU-Ländern wie Portugal oder Griechenland; die Indexwerte für Polen signalisieren demgegenüber noch einen Rückstand (DIW 1997b).

Am wachsenden Stellenwert des intra-industriellen Handels läßt sich eine zunehmende Einbindung MOEs in die industrielle Arbeitsteilung Europas ablesen. Allerdings besagen diese Zahlen noch nichts über die Rolle, welche die industriellen Kapazitäten Polens, Ungarns und der

Tschechischen Republik in dieser Arbeitsteilung spielen. Hinter der Kategorie des intra-industriellen Handels verbirgt sich der Handel mit ausgesprochen unterschiedlichen Produktgruppen: Sowohl mit arbeitsintensiven, low value added Produkten als auch mit (relativ) kapitalintensiven, anspruchsvollen Gütern mit einem hohen Differenzierungsgrad. Die Außenhandelsstatistiken zeigen eine Zunahme beider Produktgruppen, allerdings mit einem deutlichen Übergewicht der ersteren. Nimmt man die Fertigprodukte (Warengruppe 8 laut SITC)⁴ als Indikator für arbeitsintensive, low value added products, dann hat die Ausfuhr dieser Produkte wesentlich zum Exportwachstum seit Beginn der Transformation beigetragen. Besonders augenfällig ist dieser Trend in Polen. Der Anteil der Warengruppe 8 - im Fall von Polen vor allem Bekleidung und Möbel - am Export stieg von 6,7 % (1989) auf 20,8 % (1995). Etwas verhaltener fiel das entsprechende Wachstum in Ungarn aus. Der Anteil an der Ausfuhr stieg von 10,7 % (1989) auf 17,9 % (1994). Überdurchschnittliche Steigerungsraten erzielten hier Foto-Optik und Uhren, während die Bedeutung der Bekleidung rückläufig war. In der Tschechischen Republik hat sich der Anteil der Warengruppe 8 am Export mit einem Anstieg von 6,2 % (1989) auf 14,9 % (1996) mehr als verdoppelt.

Bereits der wachsende Anteil von Produkten der Warengruppe 8 zeigt, daß sich die MOE-Länder in wachsendem Maße auf die Produktion von arbeitsintensiven industriellen Erzeugnissen spezialisieren.⁵ Diese Zu-

4 SITC steht für Standard International Trade Classification.

5 Ähnliches gilt im Grundsatz auch für „bearbeitete Waren“ (SITC 6). Hierbei handelt es sich um Zwischenprodukte und Halbwaren, die eine vergleichsweise geringe Fertigungstiefe, eine hohe Arbeits- und teilweise auch Kapitalintensität aufweisen (Leder, Holzwaren, Textilgarne, aber auch Kautschuk, Eisen und Stahl; Metalle). Der Anteil dieser Produkte am Export der MOE-Länder ist zwar relativ hoch. Allerdings fallen die Zunahmen im Vergleich zu den Warengruppen 8 (arbeitsintensive Produkte) und 7 (kapitalintensive Produkte) sehr viel geringer aus. „Bearbeitete Waren“ haben seit 1989 ihren Anteil an der Gesamtausfuhr der Tschechischen Republik von 22,4 % (1989) auf 28,8 % (1996) gesteigert. In Polen steigerte sich die Gesamtausfuhr bearbeiteter Waren von 19 % (1989) auf 27,6 % (1995). Bearbeitete Waren avancierten damit in Polen zur größten Position, in Tschechien zur zweitgrößten Position des Exports nach Maschinen und Ausrüstungen. Demgegenüber blieb der Gesamtanteil „bearbeiteter Waren“ in Ungarn an der Ausfuhr seit 1989 mit rund 17 % bei leichten Verlusten nahezu konstant. Die Bedeutung dieser Warengruppe für die Exportdynamik ist - im Gegensatz zu ihrer nach wie vor großen absolu-

wächse beruhen vor allem darauf, daß westliche Unternehmen Produktionsstandorte in MOE auf Basis der Lohnveredelung nutzen. Das Ausmaß und die Bedeutung der Lohnveredelung ist dabei noch sehr viel höher zu veranschlagen, als es in den Anteilen der Gütergruppe „Fertigprodukte“ zum Ausdruck kommt.⁶ So weist etwa die ungarische Außenhandelsstatistik für 1995 einen Anteil der Lohnveredelung am Gesamtexport von 26 % aus. In Polen lag der vergleichbare Anteil bei 23,5 % (1995). Hier stützt sich der Export von Bekleidung - ähnlich wie in Ungarn - fast gänzlich auf Lohnveredelung (Herberg 1997). Der Lohnveredelungsverkehr wird vom größten Handelspartner Deutschland auch am intensivsten genutzt. So sind beispielsweise im Falle Polens 80 % der deutschen Gesamteinfuhr Importe auf Grundlage von Lohnveredelungsgeschäften (Kaufmann, Menke 1997). Eine Ausweitung des Exports dieser Produkte und somit eine weitere Spezialisierung der MOE-Länder auf arbeitsintensive Güter ist mit dem Fortgang der Marktintegration aber - zumindest in bezug auf Polen, Ungarn und die Tschechische Republik - eher unwahrscheinlich. Denn gerade in diesen Ländern führen die steigenden Lohnkosten absehbar dazu, daß ein wesentlicher komparativer Vorteil der MOE-Länder in diesem Produktions- und Produktauschnitt auf mittlere Sicht keinen Bestand haben dürfte.

Die Zunahme der Exporte von Maschinen, Fahrzeugen und Ausrüstungen in die westlichen Industrieländer zeigt, daß sich die MOE-Länder im Verlauf der 90er Jahre nicht ausschließlich auf arbeitsintensive low-tech Produkte spezialisiert haben. Nimmt man die Waren-

gruppe 7 des SITC als Indikator für diese Produktgruppe, dann liegt der Gesamtanteil dieses zu Zeiten des RGW außerordentlich starken Exportsektors für Polen, Ungarn und die Tschechische Republik gegenwärtig noch deutlich unter jenen Quoten, die vor 1989 üblich waren.⁷ Allerdings steht hinter diesen Rückgängen ein radikaler Strukturwandel: Der Handel mit Maschinen, Fahrzeugen und Ausrüstungen innerhalb des RGW ist stark eingebrochen, während die Exporte dieser Produkte in die EU deutlich zugenommen haben. Im Fall von Tschechien stieg die Bedeutung der EU als Abnehmer dieser Produkte von knapp 14 % (1989) auf 24 % (1995), im Fall von Ungarn im selben Zeitraum noch deutlicher von 13 % auf 27 %. Nur im Fall von Polen hielt sich die wachsende Bedeutung der EU mit einer Steigerung von 12 auf 17 % in Grenzen.⁸

Die wachsende Westexportrate von Maschinen und Ausrüstungen geht nur zum Teil darauf zurück, daß traditionelle Produkte, die in früherer Zeit an Partner innerhalb des RGW geliefert wurden, nunmehr mit Hilfe von Dumpingpreisen auf westlichen Märkten abgesetzt werden. Entscheidender für die Steigerungsraten ist vielmehr, daß das Waren- und Exportprofil von Innovationen in den „Traditionssegmenten“ und zunehmend durch „neue“ Produkte geprägt wird.⁹ Insbesondere Ungarn und Tschechien konnten in der Zeit von 1992 bis 1994 mit einer bemerkenswerten Verbesserung der Produktqualität beim Maschinenbau aufwarten, die an internationale Standards heranreicht. Beide Länder vermehren überdies - ausgehend von einem extrem niedrigen Niveau - erhebliche Steigerungsraten bei „neuen“ Produkten der Fernmeldetechnik, der Unterhaltungselektronik, bei Elektromaschinen, Elektrogeräten, vor allem aber

ten Bedeutung - geringer zu veranschlagen. Am Exportzuwachs zwischen 1989 und Mitte der 90er Jahre trug diese Warengruppe selbst im Fall von Polen lediglich zu 11 % bei. In Tschechien waren es nur 7 %, und Ungarn verringerte die Exporte dieser Produkte sogar (Kraft, Pahl 1997; Trabold, Berke 1997).

6 Die Außenhandelsstatistiken verzerren hier das Bild insofern, da die Warengruppe 8 und 6 zwar Schwerpunkte von Lohnveredelung - Outward Processing Trade (OPT) - bilden, aber auch die Warengruppe 7 (Maschinen und Ausrüstungen) ebenfalls Anteile an OPT enthält. Nach Berechnungen von Hoekmann und Djankov liegt der Anteil von OPT am Gesamtexport der MOE-Länder bei „10-18 percent of total exports ... Most of the processing occurs in leather/footwear (20-30 percent of total exports) and textiles/clothing (60-80 percent). Other industries where it is significant include electrical machinery (10-16 percent) and furniture (15-20 percent)“ (Hoekman, Djankov 1996, S. 18).

7 In der CSFR ist der Anteil von 44,4 % (1989) auf 32,7 % gesunken, in Polen von 33,6 % (1989) auf 21,1 %. Auch in Ungarn reduzierte sich die Ausfuhr von Maschinen und Anlagen (Anteil 1989: 31 %) zunächst beträchtlich, bewegt sich seit 1994 aber bei etwas über 25 % und damit bereits relativ nahe am Ausgangsniveau.

8 Maschinen, elektrotechnische Erzeugnisse und Fahrzeuge waren für Ungarn zu 41 %, für die Tschechische Republik zu 30 % und für Polen zu knapp 20 % an den Exportzuwachsen nach Deutschland beteiligt (Trabold, Berke 1997).

9 „Instead, export growth is either in products that were not exported at all to the CMEA, or, comprise 'traditional' export items that have been substantially upgraded or differentiated“ (Hoekmann, Djankov 1996, S. 26).

bei Autos und Zubehöerteilen (Transition Report 1997; Kraft, Pahl 1997). So verzehnfachte sich der ungarische Export von Autos - ausgehend von einem extrem niedrigen Niveau - zwischen 1991 und 1995.¹⁰ Ausgesprochen dynamisch verlief das ungarische Exportwachstum auch bei Komponenten und Zulieferteilen.¹¹ Eine ähnliche Entwicklung zeichnet sich für Tschechien und Polen ab.¹² In Polen liegt der Anteil der Autoproduktion an den Exporten mit knapp 3 % zwar noch vergleichsweise niedrig. Die Ausfuhr verläuft jedoch außerordentlich dynamisch und erreichte zwischen 1994 und 1995 eine Steigerungsrate von nahezu 26 %. Hinter diesen Zuwächsen im Export steht die zunehmende Bedeutung der Automobilindustrie innerhalb der Wirtschaft der MOE-Länder.¹³

Die Exportzuwächse im Bereich der Automobilindustrie zeigen exemplarisch, daß die MOE-Staaten zunehmend in einen intra-industriellen Handel involviert sind, der auf dem Austausch ähnlicher Produkte beruht.¹⁴ Eine wesentliche Triebkraft hierfür liegt in der Nutzung industrieller Kapazitäten in Polen, Ungarn und der Tschechischen Republik durch westliche Unternehmen. Die dort gefertigten Industrieprodukte werden nach Westeuropa exportiert. Dies gilt sowohl für Endprodukte als auch für Zulieferteile (die Produktionsstätten MOE beliefern hier die westlichen Endhersteller). Die Warenstruktur verschiebt sich hierbei von arbeitsintensiven, low added value Komponenten hin zu anspruchsvolleren Zuliefertei-

len und Endprodukten, auch wenn das Schwergewicht noch bei ersteren liegt.

Die industriellen Kapazitäten Mitteleuropas werden mit zunehmenden Anteilen und steigender Fertigungstiefe in die Wertschöpfungsketten westlicher Hersteller einbezogen. Diese Integration kommt auch in den wachsenden Importen von Ausrüstungen und anderen Zulieferungen zum Ausdruck. Vereinfacht gesagt: Weil Produktionsstätten im Osten zunehmend in westliche Wertschöpfungsketten integriert werden, wächst mit dem Export der MOE-Länder auch ihr Import von Teilen und Komponenten. Die ungarischen Importe etwa weisen die höchsten Steigerungsraten bei Zubehör-, Kfz- sowie Standard- und Normteilen des Maschinenbaus auf; diese Entwicklung gilt ähnlich für Polen und Tschechien. Die Verschiebungen in den Import-Exportrelationen dürften sich infolge der verstärkten Integration von mitteleuropäischen Produktionsstandorten in den nächsten Jahren noch beträchtlich erhöhen.

2.2. Entwicklungsdynamik ausländischer Direktinvestitionen in Mitteleuropa

Die Daten über die Entwicklung der ausländischen Direktinvestitionen liefern weitere Anhaltspunkte dafür, daß die Reorientierung des Außenhandels von Ungarn, Polen und der Tschechischen Republik zu erheblichem Teil auf die Nutzung industrieller Kapazitäten in diesen Ländern durch westliche Hersteller zurückgeht. Der Bestand ausländischer Direktinvestitionen in MOE hat sich zwischen 1993 und 1996 nahezu vervierfacht. Besonders rasant verläuft die Entwicklung in den CEFTA-Ländern, auf die sich die Zuwächse konzentrieren und die 1996 allein knapp 90 % der Direktinvestitionen anziehen konnten. In der Gesamtbetrachtung fallen die starken Disparitäten zwischen den EU-Anrainerstaaten einerseits und Südosteuropa andererseits ins Auge. Innerhalb der baltischen Staaten ist das Bild differenziert: Estland profitiert von seiner Nähe und Affinität zu Finnland, Lettland bewegt sich trotz traditionell starker

10 1991 umfaßte das Exportvolumen 625 Mio. HUF und stieg bis 1995 auf 6.089 Mrd. HUF an.

11 „Parts manufacturing increased two-and-a-half-times, the output of vehicle electric devices rose five-fold, and their combined sales revenue exceeded HUF 73 billion in 1995. In 1995 more than 60 percent of vehicle parts and more than 86 percent of car electric articles were exported“ (CSO 1997).

12 „Components exports have grown from virtually nothing in 1991 to an estimated US \$ 350 million in 1996“ (Business Monitor 1998).

13 Die Produktion von Automobilen und Nutzfahrzeugen stieg in Polen von 1995 auf 1996 um 38,7 % (PAIZ 1996).

14 In diesem Sinne resümiert auch das DIW: „Ausgehend von einem extrem niedrigen Niveau haben sich in Polen, Ungarn, der Tschechischen Republik, der Slowakei, Bulgarien und Rumänien die komparativen Nachteile in Branchen mit hoher FuE-Intensität und Produktdifferenzierung im Handel mit der EU deutlich reduziert und das Gewicht des intra-industriellen Handels zugenommen. Es kann deshalb von einer schrittweisen Annäherung der strukturellen Voraussetzungen - bei unterschiedlichem Tempo in einzelnen Ländern ausgegangen werden“ (DIW 1997b, S. 228).

Westbindung im Mittelfeld, während das Engagement in Litauen sich auf niedrigem Niveau hält (DIW 1997a).

Ebenso wie die Ost-West-Handelsbeziehungen konzentrieren sich auch die westlichen Direktinvestitionen auf die "Vorreiterstaaten" im Reformprozeß: Polen, Ungarn und die Tschechische Republik. Diese drei Länder ziehen den Großteil ausländischen Kapitals nach Mitteleuropa. Ungarn hat vor allem in der Anfangsphase der Transformation eine herausragende Stellung als Investitionsstandort eingenommen und hält 1996 knapp 40 % des Bestands. In Polen hingegen hat die Entwicklung später eingesetzt, sich aber in den letzten drei Jahren enorm beschleunigt; 1996 lag der polnische Anteil bei den Direktinvestitionen bereits bei 25 % und ist 1997 nochmals kräftig gestiegen. Demgegenüber flacht das Interesse westlicher Investoren in der Tschechischen Republik (deren Anteil sich bei etwa 16 % eingependelt hat) ab.

Investitionen in der Nachbarschaft - regionale Schwerpunkte westlichen Kapitaleinsatzes

Ein Blick auf die Herkunftsländer der ausländischen Direktinvestitionen unterstreicht, daß sich die Integration der mittelosteuropäischen Industrie in die westliche Arbeitsteilung gegenwärtig ganz überwiegend auf beiden Seiten in unmittelbarer Nähe zum ehemaligen „Eisernen Vorhang“ abspielt, auch wenn die Vorrangstellung der westlichen Nachbarländer bei den Direktinvestitionen nicht so stark ausgeprägt ist wie beim Außenhandel. In Ungarn und der Tschechischen Republik waren deutsche Unternehmen im Zeitraum zwischen 1990 und 1996 mit einem Anteil von knapp 30 % die wichtigsten ausländische Investoren. Lediglich in Polen liegen Unternehmen aus den USA mit einem Anteil von knapp 25 % vorn, gefolgt von deutschen (12,7 %) und italienischen (10,2 %) Firmen. In der Tschechischen Republik stellen die USA neben niederländischen (15,3 %) und schweizer (12,7 %) Firmen mit einem Anteil von 14,5 % ebenfalls einen bedeutenden Anteil der Investitionsmittel. In Ungarn hingegen ist der US-Anteil seit 1995 rückläufig.

Die Zuordnung von Investitionen zu Herkunftsländern in den Statistiken wirkt dabei etwas verzerrend: In der Automobilindustrie z.B. werden Ford oder Opel als „US-Investitionen“ gezählt, obwohl im Fall von Opel die Projekte in MOE von der europäischen Gesellschaft durchgeführt werden. Trotz dieser Verzerrungen ist aber eines klar: MOE wird nicht nur von den (West-)Europäern als Produktionsstandort genutzt.

Die Integration mittelosteuropäischer Produktionsstandorte in westliche Wertschöpfungsketten beruht wesentlich darauf, daß - als Folge des Transformationsprozesses - die räumliche Dimension ökonomischer Aktivitäten seit 1990 grundlegend neu gewichtet und definiert worden ist. Wie nahe sich „alte“ Standorte im Westen und „neue“ Produktionsstätten im Osten tatsächlich sind, wird deutlich, wenn man sich die geringen Entfernungen vor Augen führt: Standorte wie Szekesfehervar und Győr (Ungarn), Mlada Boleslav (Tschechische Republik) oder Gorzow bzw. Gliwice (Polen) liegen nur zwischen 150 und 400 Kilometern von westlichen Werken innerhalb derselben Zulieferketten entfernt. Innerhalb der MOE-Länder bewirken die Standortpräferenzen westlicher Unternehmen eine Veränderung der raumwirtschaftlichen Gewichtsverteilungen zugunsten grenznaher - und transportgünstig gelegener - Regionen gegenüber industriellen Traditionsstandorten.¹⁵

Zugriff auf industrielle Kapazitäten - sektorische Schwerpunkte westlicher Direktinvestitionen

Die Verteilung ausländischer Direktinvestitionen nach Sektoren und Branchen innerhalb der MOE-Länder läßt zwei Schwerpunkte erkennen: Auf der einen Seite fließt ausländisches Kapital mit einem Anteil von knapp 30 % am Gesamt in Großprojekte des Infrastrukturbereichs und der Energiewirtschaft.¹⁶ Neben Investitionen im

15 In Ungarn beispielsweise zieht die Metropole Budapest zwar mit 45 % den weitaus größten Teil ausländischer Direktinvestitionen an. Aber auf die grenznahen Westregionen (Northern Transdanubia) entfällt bereits ein Anteil ausländischer Direktinvestitionen von nahezu 30 % (Sugar 1998).

16 So entfielen in Tschechien 1995 allein 1,3 Mrd. US \$ auf den Verkauf von 27 % der Anteile von SPT Telecom an das Dutch Swiss Consortium Tel Source. Ende 1995 wurden weiterhin

Handel und bei den Finanzdienstleistungen, auf die im Schnitt etwa 12 % ausländischer Investitionen entfallen, konzentrieren sich auf der anderen Seite die Auslandsengagements auf das verarbeitende Gewerbe (vgl. Sugar 1998). Die Industrieproduktion zieht im Durchschnitt der gesamten mittelosteuropäischen Länder 50 % (so etwa auch in Ungarn) auf sich. In Polen entfielen fast drei Viertel, in der Tschechischen Republik knapp zwei Drittel des gesamten Auslandsengagements auf die verarbeitende Industrie (DIW 1997a). Neben der Nahrungs- und Genußmittelindustrie fließt westliches Kapital vor allem in die Produktion von Konsumgütern und Transportausrüstungen, die in den letzten Jahren stetig wachsende Anteile ausländischer Investitionsbeiträge verbuchen konnten (Business Monitor 1998; Ufer 1997). Besonders augenfällig wird die Bedeutung von Westfirmen beim Aufbau (Ungarn) und Umbau (Tschechische Republik und Polen) industrieller Kapazitäten in der Automobilindustrie. Hier haben die westlichen Endhersteller und die Zulieferindustrie in den letzten Jahren im „großen“ Stil investiert bzw. weitere Investitionsvorhaben angekündigt. In Ungarn siedelten sich Ford, Opel, Audi und Suzuki an. In Polen kaufte DAEWOO die Autofabrik von FSO in Warschau und hat für die kommenden fünf Jahre weitere Investitionen angekündigt. ISUZU baut in der wirtschaftlichen Sonderzone Katowice eine Motorenproduktion auf. Mit langer Tradition und als mit Abstand größter Investor engagiert sich zudem Fiat in Polen (FSM Bielöska-Biala). In der Tschechischen Republik ist VW bei SKODA mit beachtlichen Investitionsmitteln eingestiegen und mittlerweile Mehrheitseigner. DAEWOO hat darüber hinaus erhebliche Aktivitäten beim Traditionsunternehmen Avia (LKW-Hersteller) entfaltet. Parallel dazu sind vor allem die westlichen Erstlieferanten - in unterschiedlicher Größenordnung und Intensität an den jeweiligen Standorten - in den MOE-Staaten aktiv. Auslandsniederlassungen mit zunehmenden Investitionsbeiträgen haben beispielsweise Bosch, Siemens, VDO, ITT, Lucas Varsity, Ferodo

(T&N), Magna International, Johnson Controls TRW, Petri sowie Hayes Wheel gegründet.

Über die Automobilindustrie hinaus erstreckt sich die Fertigung von Bauteilen, Baugruppen und teilweise sogar Endprodukten unter westlicher Regie aber auch auf die Haushaltsgeräte und die Unterhaltungselektronik. Hierfür stehen in der Tschechischen Republik die Engagements von Motorola, Matsushita (Panasonic) und Kyocera, in Polen beispielsweise von Thomson Consumer Electronics. In Ungarn errichtete IBM Fabrikationsanlagen zur Herstellung von Festplatten (im ersten Schritt wurden hier 24 Mio. US \$, 1996 dann nochmals 100 Mio. US \$ investiert) sowie Philips zur Produktion von Videorecordern und Monitoren (Volumen jeweils 20 Mio. US \$). Im Bereich der Investitionsgüterindustrie (Maschinen- und Anlagen), die insgesamt bislang nur wenig ausländisches Kapital anzuziehen vermochten, sticht das Engagement von ABB in Polen und Ungarn heraus. Auch wenn Gewicht und Größenordnungen der ausländischen Direktinvestitionen schwanken, beeinflussen ausländische Direktinvestitionen sowohl die Entwicklung der Exporte wie der Industriestrukturen: Ausländisches Kapital trägt zu Exportzuwächsen und einer veränderten Warenstruktur im Bereich industrieller Produkte bei. Ausländische Unternehmen spielen darüber hinaus in bestimmten Branchen und Produktionsausschnitten für die Modernisierung der Industrie und den Re-Industrialisierungsprozeß in MOE eine wichtige Rolle.

Der Zustrom und Einsatz von Direktinvestitionen erfolgt in der Regel nach einem mehrstufigen Entwicklungsmuster. Die Deutsche Bundesbank beschreibt diesen Prozeß treffend: „Zunächst beginnen die Unternehmen in das Ausland zu exportieren, danach erfolgt die Errichtung von Vertriebs-, Lager- und Serviceeinrichtungen, zum Teil werden dann Lizenzen an lokale Anbieter vergeben, und schließlich werden bei ausreichenden Erfahrungen im jeweiligen Markt eigene Montage- und Produktionsstätten errichtet, die anfangs noch weitgehend abhängig von der heimischen Mutter sind, später aber oft zu selbständigen Auslandstöchtern ausgebaut werden

49 % der Anteile der tschechischen Ö raffinerien Kralupy und Litvinov für 170 Mio. US \$ verkauft. Ohne diese beiden Großgeschäfte hätte das Volumen an ausländischen Direktinvestitionen 1995 nur eine Milliarde US \$ erreicht (Ufer 1997).

(Deutsche Bundesbank, Monatsbericht August 1997, S. 67). Der Effekt: Der Integrationsprozeß und die Neuausrichtung industrieller Arbeitsteilungsmuster durch Direktinvestitionen erfolgt mit zeitlicher Verzögerung. Prägen zu Beginn der Transformation eher Aktivitäten im kleinen Stil das ausländische Investitionsverhalten, begannen ab Mitte der 90er Jahre zunehmend Großprojekte von Großunternehmen das Bild und die Statistik zu bestimmen (vgl. Kraft, Pahl 1997). Offenbar waren die westlichen Hersteller zunächst bemüht, keine allzu verbindlichen Festlegungen bezüglich ihres tatsächlichen bzw. zu erwartenden Engagements in MOE zu treffen. Ihnen ging es im ersten Zugriff vor allem darum, Optionen zu erschließen. Die westlichen Unternehmen starteten zur Markterschließung (die am Anfang steht) mit Joint Ventures, an denen sie eine Minderheits- oder knappe Mehrheitsbeteiligung haben, um auf diese Weise existierende Produktionskapazitäten des östlichen Partners zu nutzen (etwa im Fall VW Skoda). Erst im zweiten Schritt erfolgt die Mehrheitsbeteiligung bzw. wird unter der Regie eigenständiger Gesellschaften wie etwa bei Audi in Győr neu aufgebaut. In diesem Stadium kommt es also zu einem nennenswerten westlichen Kapitalzufluß. Das Ausmaß der Optionen bleibt dabei aber variabel. So hat VW die zugesagten Investitionen an Skoda zwischenzeitlich halbiert (aufgrund der 1993/94 schwierigen Finanzlage des Unternehmens, aber auch wegen schlechter Erfahrungen beim spanischen Tochterunternehmen SEAT). Audi hat hingegen die Reichweite seines Engagements in Győr (und d.h. auch: die Höhe der Investitionen) schrittweise erhöht (weil die Produktion dort über die Erwartungen hinaus gut lief und sich neue Montageaufgaben anboten).

Die Daten zur Entwicklung des Handels wie der Direktinvestitionen belegen, daß in den 90er Jahren eine weitreichende Neuorientierung der mittelosteuropäischen Wirtschaften nach Westen stattgefunden hat. Wie die wachsende Bedeutung intra-industriellen Handels zeigt, werden die industriellen Kapazitäten der MOE-Länder mehr und mehr in die internationale Arbeitsteilung integriert. Die in den 90er Jahren rasant gestiegenen westlichen Direktinvestitionen haben dabei in erheblichem

Maße zu dieser Integration beigetragen. Im folgenden geht es uns darum, entlang welcher Entwicklungspfade die Integration industrieller Kapazitäten stattfindet. Wir fragen danach, welche Strategien die westlichen Unternehmen in MOE verfolgen und welche Auswirkungen dieser Aktivitäten auf die industrielle Restrukturierung im Osten wie im Westen zu erwarten sind. Anders gesagt: Wir fragen danach, welcher Art die neue industrielle Arbeitsteilung ist, die gegenwärtig in Europa entsteht.

3. Unterschiedliche Strategien westlicher Unternehmen zur Nutzung industrieller Kapazitäten in Mittelosteuropa

Fragt man zunächst nach den primären Motiven dafür, warum westliche Industrieunternehmen vorhandene Produktionsstätten in Mittelosteuropa nutzen oder neue Werke in diesen Ländern errichten, dann ergibt sich ein Spannungsbogen, der von der Markterschließung in den Transformationsländern über die Erwartung kurzfristiger Kostenvorteile bis hin zur weitreichenden Reorganisation von Wertschöpfungsketten reicht.

Bei einer Reihe von Aktivitäten westlicher Unternehmen stand das Ziel der Erschließung neuer Märkte in MOE im Vordergrund. Neue Marktchancen ergaben sich vor allem in den Bereichen, in denen der Realsozialismus Defizite hinterlassen hatte: In der Infrastruktur - vor allem der weit hinter den Standards entwickelter kapitalistischer Gesellschaften zurückliegenden Telekommunikation - und bei Konsumgütern. Nicht nur im Hinblick auf die notorischen Mangelwaren wie Automobile, Unterhaltungselektronik oder Haushaltsgeräten gab es unbestrittenen Nachholbedarf. Auch bei Nahrungs- und Genußmitteln (von Schokolade über Zigaretten bis zu soft drinks) versprachen sich die - in diesen Branchen hochkonzentrierten - westlichen Hersteller gute Chancen auf ähnlich dominante Marktpositionen wie in den kapitalistischen Ländern.¹⁷ Auf alle Fälle waren die poten-

¹⁷ Anders als bei den langlebigen Konsumgütern wie Autos, Haushaltsgeräten oder TVs treffen die Nahrungs- und Genußmittelhersteller in Osteuropa auf Märkte, die zumindest ebenso aufnahmefähig wie im Westen sind. Der Zigarettenhersteller Philip Morris beispielsweise geht davon aus, daß in Osteuropa jährlich

tiellen Märkte in MOE zu Beginn der Transformation für die kapitalistischen Hersteller ein weitgehend unstrukturiertes Terrain, bis auf wenige Ausnahmen hatte keines der westlichen Unternehmen vor 1989 in einem der Reformländer relevante Marktpositionen. Unter den veränderten politischen Konditionen war die schnelle Markterschließung im Osten ein Schlüsselfaktor und lokale Produktionsaktivitäten sind ein wichtiges Instrument, um Märkte zu besetzen und Konkurrenten fernzuhalten. In den Worten des Vorstands von Opel Ungarn: „A local presence is essential to building goodwill“ (Financial Times vom 13.02.97).¹⁸

Hinzu kam, daß die MOE-Länder in der Transformationsphase darauf gedrungen haben, diese inländische Nachfrage möglichst weitgehend durch inländische Produktionsstätten zu decken. Importe aus dem Westen wurden mit Hilfe von Zöllen oder Einfuhrquoten erschwert, der Aufbau inländischer Produktionsstätten mit steuerlichen Investitionsanreizen ebenso wie mit weitgehenden Handelserleichterungen für die investierenden Unternehmen gefördert.¹⁹ Damit sollten devisenträchtige Importe vermieden werden. Darüber hinaus versprach man sich von der Ansiedlung einiger Industrien - vor allem der Automobilindustrie - eine Anschubfunktion im Prozeß der Re-Industrialisierung. Wollten die westlichen Hersteller von den neuen Märkten profitieren, war daher der Aufbau von Produktionskapazitäten im Osten geboten; lokale Produktion versprach Vorteile gegenüber Exportstrategien. Dementsprechend haben die großen kapitalistischen Hersteller von Getränken und Zigaretten, von Automobilen, Waschmaschinen und TV-Geräten sich an lokalen Produktionsstätten beteiligt oder selbst Werke aufgebaut. In den Fällen, wo die Unternehmen nicht - wie Fiat, VW oder DAEWOO in der Auto-

mobilindustrie - weitreichende Engagements bei bestehenden Herstellern eingegangen sind, haben die Firmen im Verlauf der 90er Jahre zunächst Endmontagen in den Reformländern aufgebaut.²⁰ Ähnlich stellte sich die Sache für Unternehmen wie Siemens, Ericsson oder ABB dar, welche mit westlicher Technik die östliche Infrastruktur im Bereich von Telekommunikation und Energieversorgung modernisieren wollten. Auch hier war lokale Produktion (in diesem Fall von Ausrüstungsgütern) geboten, um in MOE ins Geschäft zu kommen.

Bei diesen ganz überwiegend auf Markterschließung ausgerichteten Produktionsaktivitäten ging es nicht darum, daß eine Produktion im Osten kostengünstiger als im Westen ist, sondern daß lokale Produktion auf Grund von tarifären oder nicht tarifären Handelshemmnissen Vorteile gegenüber dem Export bietet. Daher hatten die Montagewerke zum Teil eine geringe Fertigungstiefe, selbst die Automobilhersteller beschäftigten - im Fall von CKD-Montage - nur wenige Hundert Arbeiter in MOE. Da es darüber hinaus um die Befriedigung zusätzlicher - bislang unzugänglicher - Märkte ging, war dieser Typus von Produktionsaktivität bei Beschäftigten und Gewerkschaften im Westen auch nicht sonderlich konfliktrichtig.

Bezüglich unserer Frage nach der Entstehung einer neuen industriellen Arbeitsteilung in Europa wären allerdings westliche Strategien, die Produktionsstätten in MOE ausschließlich oder doch zumindest ganz überwiegend zur Versorgung der dortigen Märkte nutzen, nicht sonderlich relevant. Da die dort gefertigten Produkte in diesen Fällen nicht in den Westen gelangen, gibt es kaum Rückwirkungen auf die Organisation industrieller Produktion in den Heimatländern der beteiligten West-Firmen. Allerdings nutzen westliche Unternehmen Produktionskapazitäten in Polen, Ungarn oder Tschechien in den wenigsten Fällen ausschließlich für die Beliefe-

mehr Zigaretten geraucht werden als in Westeuropa oder den USA. „Der Wettlauf für die globale Marktführerschaft entscheidet sich in Osteuropa“, heißt es dementsprechend bei der British-American Tobacco Industries (BAT) (Süddeutsche Zeitung vom 20.02.96).

18 Für die Automobilindustrie generell vgl. auch Autschbach (1997).

19 So wird beispielsweise Automobilherstellern mit Fertigungsstätten in MOE zum Teil der zollfreie Import auch anderer als der dort gefertigten Produkte gewährt. Teilweise versuchen die MOE-Länder auch, westliche Hersteller durch die Einrichtung von Sonderwirtschaftszonen mit speziellen Konditionen anzulocken.

20 In der Automobilindustrie haben - neben den bereits erwähnten Unternehmen - Opel, Suzuki, Ford und Peugeot CKD-Montagen in Ungarn und Polen errichtet; im Bereich elektrischer Hausgeräte haben die drei großen in Europa vertretenen Hersteller (Whirlpool, Electrolux und Bosch-Siemens) Montagekapazitäten aufgebaut, in der Unterhaltungselektronik Philips (TV- und Videogeräte), sowie Samsung, DAEWOO, Sony und Thomson Multimedia (TV Geräte).

zung mittelosteuropäischer Märkte. Selbst in den Fällen, in denen Markterschließung das primäre Motiv für die Lokalisierung von Produktionsstätten in MOE war, wird zumindest ein Teil der dort hergestellten Produkte in westliche Industrieländer exportiert. Damit ergeben sich zumindest faktisch Rückwirkungen auf die industrielle Restrukturierung im Westen. Betrachtet man das Gesamt westlichen Engagements in den MOE-Ländern, dann dienten Aufbau und Nutzung von Produktionsstätten in diesen Ländern in vielen Fällen sogar vorrangig als Mittel zur Reorganisation der Unternehmen im Westen.

Hierfür gab es hinreichend Anlaß, da zahlreiche europäische, insbesondere deutsche Industrieunternehmen sich zum Zeitpunkt der Transformation in einer Kostenklemme befanden. Die Strategie, dem internationalen Kostendruck durch das Ausweichen in hochpreisige, technisch und qualitativ anspruchsvolle Marktsegmente zu entgehen, war spätestens mit dem Kriseneinbruch 1992/93 erkennbar an Grenzen gestoßen. Die Unternehmen haben auf diese Problemlage mit einem breit angelegten Maßnahmenbündel reagiert: Beschleunigung des Innovationstempos; Neudefinition des Leistungsprofils; Rationalisierung der Produktion etc.

Innerhalb dieses Maßnahmenbündels kommt der Reorganisation von Wertschöpfungsketten ein zentraler Stellenwert zu. Die Unternehmen haben Produktionsaktivitäten in den letzten Jahren zunehmend aus bestehenden organisatorischen Kontexten ausgegliedert (vor allem durch Outsourcing an Zulieferer) und räumlich aus den traditionellen industriellen Zentren ausgelagert. In diesem Zusammenhang stellt die Verfügbarkeit industrieller Kapazitäten in den MOE-Ländern gleich in zweifacher Weise eine neue Option für westliche Reorganisationsstrategien dar. Zum einen macht das Lohngefälle zwischen West- und Osteuropa die Lokalisierung von Produktionsstandorten in Polen, Ungarn oder der Tschechischen Republik unter Kostengesichtspunkten attraktiv. Dies umso mehr, als ausgerechnet die - auch im innereuropäischen Vergleich - Hochlohnökonomien (Deutschland, Österreich, die skandinavischen Länder und Norditalien) die MOE-Länder umrahmen, d.h. gerade zwi-

schen den unmittelbaren Nachbarn ist das Lohngefälle besonders groß. Zum andern verringern die geringen Entfernungen logistische Schwierigkeiten und Aufwände für die Integration östlicher Standorte insbesondere in zeitkritische Liefer- und Leistungsverbünde. Die Nutzung dieser neuen Option hat - neben anderen Faktoren - sicherlich auch zum come back einer Reihe von europäischer Industrieunternehmen - beispielsweise der deutschen Automobilhersteller - Ende der 90er Jahre beigetragen.

Als Ergebnis dieser Reorganisationsstrategien hat sich die industrielle Arbeitsteilung innerhalb Europas vor allem beiderseits der ehemaligen Grenze zwischen „Ost“ und „West“ verändert und verändert sich weiterhin. Allerdings verfolgen die westlichen Unternehmen im Osten keine einheitliche Strategie, und dementsprechend folgt die neue industrielle Arbeitsteilung keinem einheitlichen Muster. So läuft ein Teil westlicher Integrationsstrategien auf eine - neue - Spezialisierung östlicher Produktionsstätten auf arbeitsintensive Niedriglohnfertigung hinaus, während andere Unternehmenskonzepte zum Aufbau von kapitalintensiven „state-of-the-art“ Produktionsstätten führen. Werke im Osten werden von den einen als „verlängerte Werkbänke“ behandelt, während andere die dortige Produktion durch Know-how-Transfer und die Ansiedlung von Entwicklungs- und Engineeringfunktionen upgraden. Zugespitzt formuliert: Westliche Unternehmen nutzen in MOE sowohl Low-tech- als auch High-tech-Produktionen.

Bei diesen Unterschieden ist die Dynamik im Zeitablauf zu berücksichtigen. Typischerweise lassen sich wenig anspruchsvolle Low-tech-Produktionen vergleichsweise schnell verlagern. Hingegen sind Alternativstrategien in der Regel das Ergebnis von Planungen mit längerem Vorlauf, in die auch erste Erfahrungen einfließen, welche die West-Unternehmen in MOE gemacht haben. Nicht selten starten Hersteller mit arbeitsintensiven Low-tech-Fertigungen und realisieren den Aufbau technisch und qualifikatorisch anspruchsvolle Produktionen erst im zweiten Schritt. Oder sie werten im Laufe der Zeit die bestehenden Standorte durch die zusätzliche

Verlagerung von Engineering, zum Teil auch Marketing und Vertrieb auf.

3.1. Niedriglöhne als Hauptmotiv - der „Least cost approach“

Eine Antwort westlicher Hersteller auf den Kriseneinbruch Anfang der 90er Jahre bestand in der Kostenreduktion innerhalb existierender Wertschöpfungsketten (d.h. bei weitgehend unverändertem Typen- und Variantenspektrum). Produktionsabläufe wurden forciert rationalisiert, das Outsourcing verstärkt und der Kostendruck auf die Zulieferer erhöht. In diesem Zusammenhang versprach die Nutzung mittelosteuropäischer Produktionsstandorte kurzfristig wirksame Abhilfe, indem ein mehr oder minder großer Teil von Produktionsschritten dorthin verlagert wurde. Dies galt vor allem für arbeitsintensive Prozesse der Teilefertigung und Baugruppen-Montage, die mit Standardtechnologien hergestellt werden können. Häufig war die Verlagerung existierender Fertigungen ein Ersatz für die Reorganisation (sei es Technisierung, sei es eine Veränderung der Arbeitsorganisation oder ein Upgrading des Produktspektrums) im Westen.

Derartige Verlagerungen sind nichts Neues. Aber die Öffnung MOEs bot hier mit dem Zugriff auf industrielle Kapazitäten in unmittelbarer Nachbarschaft zu den existierenden Standorten im Westen doch weitgehend neue Optionen an. Häufig konnten hierfür in MOE bestehende Produktionskapazitäten - Werke oder Produktionslinien innerhalb von Werken - genutzt werden, was kurzfristig wirksame Effekt versprach. Die verhältnismäßig geringen Entfernungen zu den westlichen Unternehmensstandorten erleichtern sowohl die Anbahnung wie auch das Management von Produktionsaktivitäten in Polen, Ungarn oder der Tschechischen Republik. Die Erkundung möglicher Standorte und Kooperationspartner ist - angesichts kurzer Reisedistanzen - relativ unaufwendig, und die mit der Produktionsverlagerung verbundenen Risiken lassen sich durch einen raschen Zugriff vom westlichen Unternehmensstandort aus minimieren. Dies betrifft sowohl Management-Funktionen als auch

Engineering-Ressourcen (etwa wenn akute Fertigungsprobleme im Osten durch fire-fighting aus dem Westen gelöst werden). Diese Aspekte sind insbesondere für Unternehmen wichtig, die noch keine Erfahrung mit transnationalen Netzwerken haben, d.h. in vielen Fällen kleine und mittelgroße Hersteller. Für sie ist der Schritt in „Billiglohn-Standorte“ in MOE über die skizzierten Möglichkeiten der Risiko-Minimierung sehr viel attraktiver als es früher mit Südostasien (oder selbst innerhalb der EU mit Portugal, Spanien oder Griechenland) der Fall gewesen wäre.²¹

Die nach dem least cost approach genutzten Produktionsstätten in MOE dienen dabei vornehmlich als Ersatz für bestehende Fertigungen im Westen; dem Aufbau von Produktion und Beschäftigung im Osten entspricht daher in der Regel ein Abbau im Westen. Die Werke in MOE liefern ihre Produkte zum weit überwiegenden Teil an westliche - häufig unternehmensinterne - Abnehmer. Ebenso werden die Vorprodukte häufig aus westlichen Werken bezogen. In besonders weitreichender Form fanden derartige Verlagerungen in der deutschen Bekleidungsindustrie statt.²² Mit der Öffnung und Integration der MOE-Länder wurden traditionell bestehende Lieferkontakte - beispielsweise nach Rumänien (wo ca. 70 % der Produktionskapazitäten durch Lohnaufträge genutzt werden) oder Ungarn (50 % Lohnaufträge), aber auch Polen - weiter ausgebaut. Diese Aktivitäten in MOE gehen zu Lasten der asiatischen, aber auch einiger EU-Lieferländer wie beispielsweise Griechenland. Die niedrigen Arbeitskosten in einer Branche, die nicht in Stundenlöhnen sondern in Lohnminuten rechnet, das geringe technische Niveau der Produktion (Einsatz gebrauchter westlicher Maschinen, um „Westqualität“ zu produzieren) und die günstige geographische Lage bieten in MOE für die deutschen Konfektionäre „Werkbän-

21 "Factor cost incentives, and in particular lower labour costs, are found to be more important for small firms and firms from neighbouring countries such as Germany and Austria. (...) German firms also appear to use outward processing contracts relatively more frequently, so as to exploit the differential with domestic costs of production" (Estrin et al. 1997, S. 13).

22 Diese mittelständisch strukturierte Branche hat 1995 ca. 60 % aller von ihr vertriebenen Waren im Ausland produzieren lassen. 1995 wurde allein gewebte Bekleidung im Wert von über 7,7 Mrd. DM im Ausland gefertigt, das sind 70 % aller in der EU vergebenen Lohnkonfektionsaufträge.

ke nach Maß“. Ähnliche Verlagerungstendenzen gelten für die Möbelindustrie. Jedes zweite Möbelstück, das von deutschen Unternehmen in Deutschland verkauft wird, stammt mittlerweile aus deutsch-polnischen Fabriken. Allein die polnische Tochterfirma des deutschen Polstermöbelherstellers Steinhoff beispielsweise beschäftigt 4.000 Arbeiter in acht polnischen Werken (Süddeutsche Zeitung vom 01.12.97).

Die geringen Lohnkosten in MOE stellen aber auch in der Metall- und Elektroindustrie ein Motiv zum länderübergreifenden Neuarrangement existierender Wertschöpfungsketten dar. So hat etwa die Automobilindustrie vor allem arbeitsintensive Komponentenmontagen an mittelosteuropäische Standorte verlagert. Besonders weitgehend hat sich dies bei der Montage von Kabelbäumen vollzogen, wo sowohl unabhängige Zulieferer wie auch interne Zulieferer der großen Automobilhersteller selbst in großem Stil Produktionskapazitäten transferiert haben. Unternehmen wie die Leonischen Drahtwerke, Temic, Siemens Automotive, AMP, United Technologies Automotive, Lucas SEI, GM Delphi's Packard Electric und Volkswagen Bordnetze (ein Joint Venture zwischen Volkswagen und Siemens) stellen Kabelbäume in Ungarn, Polen, der Tschechischen oder der Slowakischen Republik her - zum Teil in mehreren Werken und in mehreren dieser Länder. Die Werke exportieren überwiegend an westeuropäische Endmontage-Standorte und ersetzen daher zu einem erheblichen Teil arbeitsintensive Arbeitsplätze, während die Produkt- und Prozeßentwicklung - teilweise auch die mechanisierte Kabelfertigung - an westlichen Standorten bleiben.²³

23 Die Leonischen Drahtwerke beispielsweise, die von ehemals 2.100 Beschäftigten in vier westdeutschen Werken noch 400 beschäftigen; dafür rund 1.400 in zwei Werken in der Slowakischen Republik) (Süddeutsche Zeitung vom 06.05.96). Volkswagen Bordnetze hat im polnischen Gorzów (Produktionsstart 1993) rund 1.100 Beschäftigte in der Kabelbaummontage; das Werk arbeitet zu 100 % für den Export an westdeutsche Standorte. Gemeinsam mit dem 1990/91 errichteten zweiten Auslandswerk in der Türkei hat Volkswagen Bordnetze insgesamt 2.300 Beschäftigte an ausländischen Standorten. Während das Unternehmen Mitte der 90er Jahre Produktion und Beschäftigung an den ausländischen Standorten aufgebaut hat, wurden im deutschen Werk in Berlin 700 der 1.000 Arbeitsplätze abgebaut (Estrin u.a. 1997, S. 193-205). In beiden Fällen ist die Produkt- und Prozeßentwicklung an den deutschen Standorten konzentriert. Bei der Ost-West-Bilanz ist zu berücksichtigen, daß die größte Reduktion im Westen nicht bei den Zulieferern, son-

Nach einem ganz ähnlichen Muster bildet sich eine neue Arbeitsteilung in der Unterhaltungselektronik heraus. Das niederländische Unternehmen Philips beispielsweise - der größte europäische Hersteller von Unterhaltungselektronik - hat in den letzten fünf Jahren massiv arbeitsintensive Montagen nach MOE (vor allem nach Polen und Ungarn) verlagert. Während das Unternehmen das Beschäftigungsniveau in Polen bis auf 6.000 (1996) und in Ungarn (wo Philips mittlerweile über 12 Werke verfügt) bis auf 5.200 (1997) aufgebaut hat, reduzierte man die Beschäftigung im selben Zeitraum in Westeuropa um mehrere Tausend. Vor allem Deutschland war betroffen, wo Philips die Beschäftigtenzahlen bei Grundig zunächst stark abbaute und diese Beteiligung dann Anfang 1997 komplett aufgab. Während die Endmontagen (von Video-, Audio- und TV-Geräten) wie die Montage von Komponenten mittlerweile weitgehend nach Ungarn und Polen verlagert wurden, konzentriert Philips die kapitalintensive Röhrenfertigung (für TV-Bildröhren und Computer-Monitore), die automatisierte Herstellung von Komponenten (vor allem für Videogeräte) und die Leiterplattenmontage in Deutschland und Österreich. Philips achtet dabei sehr genau darauf, welche Produktionsschritte im einzelnen ostwärts verlagert werden. Die - kapitalintensive - Röhrenfertigung bleibt in Österreich, die - arbeitsintensive - Monitormontage wandert nach Ungarn. Die - teilweise automatisierte - Fertigung von Scannern, Laufwerken und die Leiterplattenbestückung findet nach wie vor in Österreich statt, die - manuelle - Endmontage mittlerweile komplett in Ungarn. Die Entwicklung neuer Produkte und Prozesse bleibt dabei bislang auch dann noch an westeuropäischen Standorten konzentriert, wenn die Produktion mittlerweile vollständig in Polen oder Ungarn lokalisiert ist. Die Produktion in MOE ist dabei stark exportorientiert: „Over 99 percent of our production is exported“ (Willem van der Vegt, Vorstandsvorsitzender Philips Ungarn) (Financial Times vom 09.12.97; The Warsaw Voice vom 19.05.96 und vom 20.10.96; Süddeutsche Zeitung vom 15.11.96).

dem bei den Automobilherstellern stattgefunden hat. Im Verlauf der 90er Jahre haben diese die in-house-Fertigung von Kabelbäumen um rund 80 % bis 90 % reduziert.

Das transnationale Unternehmen ABB ist ein gutes Beispiel dafür, daß ein und dasselbe Unternehmen in bezug auf MOE mehrere Strategien gleichzeitig verfolgt. ABB hat seine Produktionsbasis sehr früh und sehr konsequent nach Osten erweitert; 1996 verfügte der Konzern in MOE über 70 Unternehmen mit rund 30.000 Beschäftigten. Dabei ging es einerseits um die Präsenz in den mittelosteuropäischen Märkten (vor allem im Bereich des Baus und der Modernisierung von Kraftwerken); darüber hinaus nutzte ABB auch die Qualifikationspotentiale von qualifizierten Produktionsarbeitern wie von Ingenieuren in Polen, Ungarn und der Tschechischen Republik. Andererseits hat ABB Standorte in MOE aber auch dafür genutzt, um die Wertschöpfungsketten zu reorganisieren und arbeitsintensive - aber qualifikatorisch nur bedingt anspruchsvolle - Fertigungsschritte aus Westeuropa auszulagern. Entlang dieser Strategie nutzt ABB Werke in MOE als Produktionsplattform für unternehmensintern weiterverwendete Vorprodukte, die an westliche Konzerngesellschaften geliefert werden.²⁴

„Wir haben in den vergangenen Jahren in den Hochkostenländern die Fertigungstiefe reduziert, Kapazitäten abgebaut und personalkostenintensive Tätigkeiten aus Niedriglohnländern bezogen“ (Eberhard von Koerber, ABB-Europa-Chef) (Manager Magazin 11/94, S. 38). „Es geht darum, die Niedrigkostenregion MOE mit der High-Tech-Region Westeuropa zu verbinden. Das kann unsere Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Asien enorm erhöhen. (...) Einfache Arbeitsplätze im Westen gehen an Osteuropa verloren“ (Percy Barnevik, ehemaliger Vorstandsvorsitzender) (Süddeutsche Zeitung vom 18.12.97). Während ABB zwischen 1990 und 1996 in Asien und Osteuropa 46.000 Arbeitsplätze neu geschaffen hat, hat das Unternehmen in Europa 54.000 Jobs abgebaut (Süddeutsche Zeitung vom 29.02.96; Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 04.03.96).

Die Beispiele zeigen: Der least cost approach hat ein Muster industrieller Arbeitsteilung zum Ergebnis, wonach sich die High-tech-Produktionsstätten im Westen,

²⁴ „(ABB's plants in CEE) produce relatively cheap components for ABB's global markets but their full potential will only be realized when the demand for power generating equipment really takes off in the central and east European and central Asian markets“ (Financial Times vom 19.06.97).

die Low-tech-Fertigung hingegen im Osten konzentriert. Den westlichen Standorten bleiben weitgehend technisierte Produktionsschritte und komplexe Fertigungsabläufe vorbehalten, ebenso die Organisation von Produkt- und Prozeßinnovationen. Die Produktionsstätten in MOE fungieren demgegenüber als „verlängerte Werkbank“, für deren Einrichtung allein die Lohnkosten ausschlaggebend sind. Zum Teil werden für diese Produktionen bestehende Werke und Unternehmen genutzt, teilweise errichten die westlichen Hersteller die Produktionsstätten auch neu. Generell sind die Investitionen für diese Engagements freilich gering. ABB beispielsweise hat sein - von der Zahl der Beschäftigten her weitreichendes - Engagement in MOE mit vergleichsweise geringem Kapitaleinsatz betrieben. An die Qualifikation der Arbeitskräfte werden in diesen Low-tech-Produktionen keine besonderen Anforderungen gestellt. Wäre der least cost approach die dominierende Strategie westlicher Unternehmen in Polen, Ungarn und der Tschechischen Republik, so hätte sie eine Umorientierung der dortigen Industrien auf technisch wenig anspruchsvolle Vorprodukte und Lohnveredelung zur Folge. Re-Industrialisierung wäre in diesem Fall mit einer neuen - im Ergebnis sicherlich „regressiven“ - Spezialisierung verbunden. Die in MOE vorhandenen Humanressourcen würden nicht umfassend genutzt. Im Gegenteil, qualifizierte Beschäftigte würden auf dem Niveau von Jedermanns-Tätigkeiten eingesetzt.²⁵

Daher stellt sich die Frage, wie weit die Niedriglohn-Strategie die Aktivitäten westlicher Unternehmen in MOE prägt. Die bislang im Osten gemachten Erfahrungen werden die Hersteller sicherlich nicht von dieser Strategie abbringen. Die Bilanz ihrer bisherigen Aktivitäten weist zwar Problemfälle aus. So hat eine Reihe von Herstellern die Schwierigkeiten eines Ost-Engagements unterschätzt. Neben administrativen Hemmnissen (Problemen mit nationalen Rechtsvorschriften und techni-

²⁵ Für diese Effekte einer „regressiven Spezialisierung“ gibt es Anhaltspunkte. In der Tschechischen Republik etwa war im Zeitraum 1991 bis 1992 für knapp die Hälfte (41 %) der Beschäftigten aus der Gruppe der „qualifizierten Arbeitnehmer“ der Arbeitsplatzwechsel damit verbunden, daß ihre neue Tätigkeit nurmehr geringe Qualifikationsanforderungen stellte (Keilhofer 1995, S. 347).

schen Normen) und unsicheren Rahmenbedingungen (etwa mitunter abrupt steigenden Steuersätzen und Energiekosten) bringt gerade eine enge Einbindung der östlicher Produktionsstandorte in bestehende Wertschöpfungsketten Abstimmungsprobleme, Logistik- und Verwaltungskosten mit sich, manche Unternehmen klagen über Schwierigkeiten hinsichtlich der gefertigten Qualität und der Liefertermine. Weil eine reine Lohnkostenbetrachtung diese Schwierigkeiten und Kostenfaktoren nur unzulänglich berücksichtigt, haben einige Hersteller die Konsequenz gezogen, Produktionen wieder zurückzuverlagern (Die Zeit vom 24.10.97; VDI-Nachrichten vom 08.07.1994). Allerdings bilden diese Fälle die Minderheit. Für den Großteil der westlichen Firmen haben sich die mit der Verlagerung gehegten Erwartungen zweifellos erfüllt, wie die Ergebnisse von Unternehmensbefragungen andeuten. Vor allem in nicht zeitkritischen Lieferverbänden funktioniert die Einbeziehung mittelosteuropäischer Standorte mittlerweile offenbar recht gut. „In den Reformländern sind Leistungsbereitschaft, Qualitätsbewußtsein, Zuverlässigkeit und Ausbildungsniveau der Mitarbeiter offenkundig befriedigend (...) Die Kostenersparnis fiel für die Investoren, die sich in MOE engagiert haben, höher als erwartet aus“ (Beyfuß 1996, S. 30 ff.).

Eine andere Frage ist, ob die vorrangig lohnkostenmotivierten Verlagerungen von Produktionsstätten nach MOE zukünftig in ähnlichem Umfang weitergehen werden. Hier scheint eher Skepsis geboten. Denn gerade weil der Vorlauf für Planung und Vorbereitung dieser Engagements vergleichsweise gering ist, ist hier vieles in den letzten sieben Jahren bereits verlagert worden. Zum anderen ist fraglich, wie lange die gegenwärtigen Bedingungen - d.h. vor allem das geringe Lohnniveau - gerade in den Ländern Bestand haben werden, die zur Zeit die bevorzugten Standorte für den least cost approach darstellen (Polen, Ungarn, Tschechische Republik). Steigende Löhne würden die Kompensation des Produktivitätsgefälles gefährden. Zwar könnten die arbeitsintensiven Fertigungen im nächsten Schritt dann nochmals in weiter östlich gelegene Länder verlagert werden, deren Lohnniveau (und Entwicklungsstand) hin-

ter den Visegrad-Staaten hinterhinkt.²⁶ Die Frage ist allerdings, inwieweit sich die Werkbank-Option für die bislang in MOE engagierten West-Akteure (d.h. zum Teil auch mittelständische Unternehmen) ohne weiteres weiter nach Osten ausdehnen läßt, wenn die Vorteile räumlicher Nähe schwinden.

3.2 Alternativstrategie: Komplementäre Spezialisierung

Mit zunehmendem Zeitablauf kristallisiert sich - neben dem least cost approach - ein zweiter Ansatz zur Nutzung mittelosteuropäischer industrieller Kapazitäten heraus. Westaktivitäten an Standorten in Polen, Ungarn und der Tschechischen Republik sind hier nicht Ergebnis der Verschiebung von existierenden Produktionen innerhalb bestehender Wertschöpfungsketten, sondern einer grundlegenden Reorganisation unternehmensinterner wie überbetrieblicher Wertschöpfungsketten. Diesem Ansatz liegt eine Neuausrichtung der betrieblichen wie überbetrieblichen Arbeitsteilung zugrunde, bei der die spezifischen Möglichkeiten mittelosteuropäischer Standorte bereits berücksichtigt sind. Anders als beim least cost approach zielt die Strategie komplementärer Spezialisierung auf die langfristige Nutzung und Einbindung von industriellen Kapazitäten MOEs. Dies erfordert nicht nur - wie bereits erwähnt - einen längeren Planungsvorlauf. Vielmehr sind die weitere Dynamik und der „Erfolg“ dieses Strategieansatzes sehr viel stärker von der Entwicklung lokaler und wirtschaftspolitischer Risikofaktoren abhängig. Die bisher beobachtbaren Ergebnisse komplementärer Spezialisierung tragen deshalb einen ausgesprochen vorläufigen Charakter.

Auch für diesen Strategieansatz spielt das Lohnniveau als Initialanreiz für das Engagement natürlich eine Rolle. Im Unterschied zum reinen cost cutting zielen diese Strategien freilich auf die Erschließung komplementärer Potentiale in den MOE-Ländern. Die dort lokalisierten

26 Die drei genannten Länder könnten hierbei sogar selbst aktiv werden, dafür sprechen neueste Zahlen über steigende Direktinvestitionsströme, die aus Polen, Ungarn und der Tschechischen Republik in andere MOE-Länder fließen (vgl. DIW 1997a).

Fertigungen stehen innerhalb der Wertschöpfungsketten nicht auf der untersten Stufe (Produktion von Einfachteilen und -komponenten) und sind auch nicht leicht austauschbar. Arbeit ist hier nicht leicht verlagerbare Jedermannsarbeit. Neben industriellen Vorerfahrungen spielen auch Qualifikationen der Beschäftigten in bezug auf einschlägige Fertigungs- und Montageprozesse eine Rolle. Die Produktionsstandorte in MOE sind in dieser Perspektive für westliche Hersteller attraktiv, weil hier auf gut qualifizierte Arbeitskräfte zu vergleichsweise niedrigen Löhnen zugegriffen werden kann. Im Gegensatz zum least cost approach sind bei der Alternativstrategie auch die häufig gut ausgebildeten „billigen“ Ingenieursleistungen von Interesse.²⁷ Dabei ist die Bedeutung der Lohnhöhe gerade in den kapitalaufwendigen Projekten, bei denen sich die West-Unternehmen auch zeitlich länger binden, gegenüber den „verlängerten Werkbänken“ deutlich relativiert. Die West-Investoren zahlen in diesen Fällen deutlich über dem jeweiligen Landesdurchschnitt liegende Löhne. Außerdem rechnen sie mittelfristig mit einer Tendenz zur Angleichung mittelosteuropäischen Löhne, wenn auch nicht auf deutsches, so doch auf das Niveau anderer entwickelter westlicher Industrieländer - „wir wissen, daß sich das langfristig nivelliert“ (Sprecher der Geschäftsführung Audi Ungarn) (Wirtschaftswoche vom 24.07.97).

Die Strategie komplementärer Spezialisierung wirkt sich auch auf die funktionale Vollständigkeit der Unternehmensaktivitäten an mittelosteuropäischen Standorten aus. Während der least cost approach unselbständige Werke mit geringer Fertigungstiefe und ohne eigene Kompetenzen und Ressourcen der Produkt- und Prozeßentwicklung zur Folge hat, impliziert die Alternativstrategie auch in dieser Hinsicht ein Upgrading. In einigen Fällen übertragen westliche Unternehmen Standorten in MOE sogar die vollständige Business-Verantwortung (einschließlich der Zuständigkeit für Marketing und

Vertrieb), auch wenn es sich hierbei zum gegenwärtigen Zeitpunkt wohl eher um Ausnahmen handelt.

Produktion für das Niedrigpreissegment

Ein wichtiges Motiv dieser Alternativstrategie für die Lokalisierung von Fertigungen in MOE ist der Versuch, den (Wieder-)Einstieg in jene Niedrigpreissegmente zu erreichen, die vor allem die deutschen Hersteller durch ihre Ausrichtung auf „differenzierte Qualitätsproduktion“ in der Vergangenheit vernachlässigt oder aufgegeben haben. Das Ziel besteht darin, „Westtechnik zu asiatischen Preisen“ zu produzieren, wie von den Beteiligten häufig formuliert wird.²⁸ Um dieses Kostenniveau zu erreichen, werden allerdings nicht einfach existierende - im Westen bereits unter Kostenproblemen leidende - Fertigungen verlagert. „Westtechnik“ gilt in diesem Fall nicht nur für die Produkte, sondern auch für die Produktionsprozesse. Die Alternativstrategie zielt darauf ab, auch komplexe Abläufe und kapitalintensive Produktionsschritte in Polen, Ungarn und der Tschechischen Republik anzusiedeln. Dementsprechend liegen die westlichen - Investitionen pro Arbeitsplatz in diesem Fall deutlich höher als beim least cost approach. Aus diesem Grund sind es vor allem die großen und kapitalkräftigen Unternehmen, welche eine komplementäre Spezialisierung industrieller Kapazitäten in MOE vorantreiben. Die MOE-Standorte befinden sich dabei innerhalb eines bereits industrialisierten Umfelds und in räumlicher Nähe zu bereits vorhandenen Produktions- und Lieferverbänden. Geringe Entfernungen zu anderen Produktionsstätten sind insbesondere für die Automobilindustrie mit ihren komplexen, just-in-time verketteten Zulieferbeziehungen von Bedeutung: „Having a new plant on your doorstep is different from having it in Indonesia“ (David Herman, Vorstandsvorsitzender Opel) (Financial Times vom 13.02.97).

27 „ABB kalkuliert eine Ingenieurstunde in der Tschechischen Republik mit 3,80 Mark, in Deutschland mit 75 Mark. So groß könne der Produktivitätsvorsprung im Westen gar nicht sein, meint von Koerber, daß er dieses Kostengefälle ausgleichen könne. Zumal da die handverlesenen osteuropäischen Ingenieure 'besser als viele meiner deutschen Manager sind', wie von Koerber dem US-Magazin 'Fortune' anvertraute“ (Manager Magazin 11/94).

28 „'We are offering European new technology at Asian prices', says Mr. Detlef Wittig, Skoda's sales and marketing director“ (Financial Times vom 01.10.96). „Barneviks und von Koerbers Formel für die Zukunftssicherung: den Qualitätsstandard des Westens und die Kosten den Ostens“ (Manager Magazin 11/94).

Komplementär sind die Fertigungsstätten im Osten zum Beispiel, weil die dort gefertigten Produkte die existierenden Sortimente der Hersteller nach unten hin erweitern. Was an Standorten in MOE gefertigt wird, richtet sich damit sowohl an die lokalen wie an ein größer werdendes Segment der westeuropäischen Märkte. Vorreiter dieser Strategie ist zweifellos die Automobilindustrie. Was die Endhersteller angeht, bedeutet dieser Ansatz, in MOE nicht mehr lediglich Autos zu montieren, die - wie im Fall der CKD-Montagen - ursprünglich für ganz andere Zwecke in Westeuropa entwickelt und dort bereits längere Zeit produziert wurden. Im Osten werden nicht mehr die Auslaufmodelle aus dem Westen gefertigt, sondern Neuentwicklungen, die auf die spezifische Nachfrage in MOE zugeschnitten sind, dabei aber europa- wenn nicht weltweit ähnliche Marktsegmente mit abdecken sollen. Die Aktivitäten von VW in der Tschechischen Republik (Skoda) beispielsweise zielen mittlerweile auf mehr als den Aufbau lokaler Fertigungskapazitäten zur Präsenz in den mittelosteuropäischen Märkten. Mit der Entwicklung des Octavia auf der Plattform des A3/Golf hat VW vielmehr die weltweite Besetzung eines Marktsegments im Visier, in dem das Unternehmen bislang nicht präsent ist. Langfristig geht es darum, die Marke Skoda weltweit unterhalb der Marke Volkswagen zu positionieren und damit das Leistungsspektrum des Unternehmens im Niedrigpreisbereich zu ergänzen. Voraussetzung hierfür ist, in ein Preis-Leistungs-Verhältnis vorzudringen, welches VW in Europa nicht mehr bieten konnte. „The Octavia is priced below comparable, but outdated, Korean vehicles and undercuts anything similar from Japan, as Skoda attempts to offer European new technology at Asian prices“ (Financial Times vom 14.05.97). Für die kostengünstige Fertigung ist die Nutzung von Produktionsstandorten in MOE zentral. Gefertigt wird aber keine Sonderentwicklung, die ausschließlich auf mittel- und osteuropäischen Märkten angeboten wird, sondern ein auf der Grundlage der konzernweiten Plattformstrategie entwickeltes Fahrzeug. Damit werden die economies of scale der Plattformstrategie ausgenutzt und die Octavia-Produktion in die unternehmensinternen Wertschöpfungsketten integriert. Im Fall des Octavia wurde das Fahrzeug-Design - auf Grundlage der Platt-

form - von Skoda-Ingenieuren in der Tschechischen Republik entwickelt. „Ninety-five percent of the design - everything you can see and touch in the car - has been developed by our own people in Mlada Boleslav“ (Chef der Öffentlichkeitsarbeit von Skoda) (The Prague Post vom 26.03.97). Ähnlich wie andere Modelle des Unternehmens, die an westeuropäischen oder lateinamerikanischen Standorten gefertigt werden, wird jeweils ein erheblicher Teil der Produktion exportiert.²⁹

Fiat - in Polen bereits vor dem Zusammenbruch des Realsozialismus mit einer weitreichenden Kooperation mit dem Hersteller FSM präsent - verfolgt ähnliche Pläne. Der italienische Automobilhersteller hat mit dem Palio ein „Weltauto“ entwickelt, welches sich speziell auf die Nachfrage in „emerging markets“ richtet. Die Produktion wurde 1996 in Brasilien gestartet, eine Weiterentwicklung dieses Fahrzeugs soll demnächst auch in Polen gefertigt werden.³⁰

Grundlegende Reorganisation von Wertschöpfungsketten

Die Neuordnung von Produktportfolio und internationaler Arbeitsteilung zwischen den Produktionsstandorten beschränkt sich in der Automobilindustrie nicht auf die Endmontage, sondern bezieht die gesamte Wertschöpfungskette mit ein. Auch in bezug auf die Neuorganisation der Zulieferkette werden Standorte in MOE - von konzerninternen wie unabhängigen Zulieferern - nicht nur als „verlängerte Werkbank“, sondern mehr und mehr auch für komplexe und kapitalintensive Produktionsabläufe genutzt. Vor allem ab Mitte der 90er Jahre errichteten die Hersteller wie Audi oder Opel/GM Werke für die Herstellung von Schlüsselkomponenten, vor allem

29 Von seiner Produktion (1997 insgesamt 350.000 Automobile) setzt Skoda rund ein Drittel im Inland ab. Ein Drittel wird nach Westeuropa, ein weiteres Drittel in andere Länder exportiert.

30 Die Planungen von Opel für das neue Werk in Gliwice (Polen) sehen zwar vor, daß dort zunächst der - für westliche Märkte entwickelte und dort eingeführte - Astra gefertigt wird. Mittelfristig ist hier allerdings in Kooperation mit Suzuki die Entwicklung eines neuen - ebenfalls im Niedrigpreissegment angesiedelten - Kleinwagens geplant.

von Motoren.³¹ Auch die großen westeuropäischen und US-amerikanischen Zulieferer nutzen MOE zunehmend als „supply base“ für ihre Europa-Aktivitäten. Damit folgen sie einerseits den Endherstellern nach Osten. Denn Unternehmen wie Fiat-FSM in Polen, Volkswagen-Skoda in der Tschechischen Republik oder Opel/GM und Audi in Ungarn streben einen möglichst hohen Anteil lokaler Zulieferungen an und ermuntern in diesem Zusammenhang westliche Zulieferer zur Ansiedlung vor Ort; von Ausnahmen abgesehen, sind die traditionellen einheimischen Zulieferer nicht beteiligt.³² Andererseits nutzen auch die Zulieferer die Option MOE zu einer Neuordnung ihres internen Leistungs- und Lieferverbands, die mit einer länderübergreifenden Neuverteilung von Funktionen unter Einbeziehung von Standorten in MOE einhergeht. Der Output der Werke in Ungarn, der Tschechischen Republik und Polen richtet sich in der Regel *auch*, aber nicht ausschließlich auf die Montagewerke in der Region. Sie sind so lokalisiert, daß sie mehrere wichtige weiterverarbeitende Standorte in Europa beliefern können. Typischerweise liegen die Exportquoten bei den Zulieferern in MOE deutlich über denen der Endhersteller.

31 Ein typisches Beispiel hierfür ist die Motorenfabrik von Audi in Győr, die das schrittweise Vorgehen der westlichen Investoren deutlich macht. Audi hat die Kapazität der Motorenmontage in mehreren Ausbaustufen bis 1997 auf 600.000 Motoren pro Jahr erhöht. Die über den Erwartungen liegenden Ergebnisse haben Audi offenbar mehrfach zu einer Erweiterung der Mission von Győr bewogen. Győr ist in den weltweiten VW-Konzernverbund eingebunden, stellt auch Motoren für den VW Passat und den Skoda Octavia her und gilt mehr und mehr als „Joker in der Audi-Strategie“. Das Werk soll weiter zu einem Zentrum der Motorenfertigung ausgebaut werden (Kapazität im Jahre 2000: 1 Millionen Motoren pro Jahr) und darüber hinaus zusätzliche Aufgaben (Montage von Roadster-Modellen in Kleinserie) erhalten. Insgesamt wird Audi bis 1999 DM 840 Millionen in Győr investiert haben. Auch die Motorenfabrik von Opel/GM in Szentgotthard (Ungarn) ist vergleichbar schrittweise ausgebaut worden und wird ihre volle Kapazität (460.000 Motoren pro Jahr) erst 1998 erreichen. Ähnlich wie in Győr wurde die Aufgabenstellung des Standorts im Lauf der Zeit erweitert: In diesem Fall durch die erst jüngst gebaute Zylinderkopffertigung.

32 Im Fall von Fiat-FSM und Volkswagen-Skoda kommt hinzu, daß die beiden westeuropäischen Hersteller in Polen und der Tschechischen Republik jeweils Joint Ventures mit vertikal hochintegrierten Unternehmen eingegangen sind: FSM und Skoda verfügten jeweils über zahlreiche eigene Zulieferwerke. Fiat-FSM und Volkswagen-Skoda verfolgten die Strategie, diese hohe Wertschöpfungstiefe aufzubrechen. Die Ansiedlung von Produktionsstätten bekannter westlicher Zulieferer in Polen und der Tschechischen Republik wurde massiv protegiert, zum Teil wurden diesen Zulieferern auch existierende Werke verkauft. Im Gegenzug wurden die alten Lieferbeziehungen gekappt.

Auch in anderen Branchen finden sich Beispiele dafür, daß Produktionsstandorte in MOE einen strategischen Platz in grundlegend reorganisierten, europa- oder weltweiten Wertschöpfungsketten einnehmen können. In der Computerindustrie beispielsweise geht IBM diesen Weg, indem das Unternehmen sein ungarisches Werk in Szekesfehervar zu einem Eckpfeiler des weltweiten Fertigungsverbands seiner Storage Systems Division ausbaut. Auch in diesem Fall wurde die Aufgabenstellung des Standorts schrittweise erweitert. Nachdem IBM dort Mitte der 90er Jahre mit der Montage von Festplatten begonnen hat, profitiert das Werk jetzt von der neuen gesamtunternehmerischen Strategie, das Zuliefergeschäft (mit Drittherstellern) auszuweiten. Die Fertigungskapazitäten werden mit beträchtlichen Investitionsaufwand verdreifacht und das Werk zum weltweiten Zentrum für die Festplattenproduktion von notebooks ausgebaut.

Mittelosteuropa als Experimentierfeld für neue Fabrikkonzepte

Für eine Strategie komplementärer Spezialisierung sind die Standorte in MOE jenseits des Lohnniveaus von Interesse, weil die Unternehmen sie als Experimentierfeld für neue Fabrikkonzepte nutzen können. Im Zentrum dieser Konzepte steht die schlanke „Kernfabrik“ als Gegenmodell zur hochintegrierten fordistischen Fabrik, die an einem Standort möglichst viele Produktions- und produktionsnahe Dienstleistungsfunktionen unter der Regie eines Herstellers vereinigte und für die große Belegschaftszahlen charakteristisch waren (Arbeitsgemeinschaft Sozialwissenschaftliche Technikforschung Niedersachsen 1993). Das Konzept der „Kernfabrik“ impliziert eine möglichst weitgehende Auslagerung von Fertigungsumfängen und Dienstleistungen an Zulieferer. Gleichzeitig sollen die Zulieferer zeitlich und funktional möglichst eng in den Fertigungsablauf einbezogen werden. Den vermutlich weitestgehenden Ansatz in diese Richtung verfolgt Volkswagen-Skoda im neuen Endmontagewerk für den Octavia: Hier sind ein halbes

Dutzend Systemzulieferer über den üblichen Lieferanten-Status hinaus mit ihren eigenen Beschäftigten in die Skoda-Endmontage integriert (Einbau von Modulen). Aber auch das Audi-Motorenwerk in Győr hat zahlreiche Funktionen (bis hin zur Instandhaltung) an lokale Dienstleister ausgelagert. Und Opel/GM will den unternehmensinternen Pilotfall für das Konzept der Kernfabrik (Eisenach) auf das neue Montagewerk in Gliwice übertragen.

Daß die westlichen Unternehmen Produktionsstandorte in MOE für derartige Experimente auswählen, hängt sicherlich damit zusammen, daß es sich hier um neue Werke handelt, deren Auslegung sich von Beginn an gut auf die neuen Konzepte zuschneiden läßt. Darüber hinaus gehen offenbar vor allem die deutschen Hersteller davon aus, die neuen Konzepte in MOE leichter als an heimischen Standorten realisieren zu können, wo sie beispielsweise mit der weitgehenden Einbeziehung von Zulieferern in Endmontagen - und der damit verbundenen organisatorischen Erosion großbetrieblicher Standorte - auf Widerstand von Belegschaften und Interessenvertretungen stoßen. Die weitergehende Überlegung scheint zu sein, im Osten erfolgreich demonstrierte Lösungen dann in einem nächsten Schritt an deutsche Standorte zu re-importieren. In diesem Sinne spielen die mittelosteuropäischen Standorte auch für die Reorganisation der Produktionsabläufe eine Rolle (in dem sie zur Erhöhung des Reorganisationsdrucks beitragen), die überhaupt nicht nach Osten verlagert werden.

Die Entscheidung westlicher Unternehmen, diese Experimente in ungarischen, polnischen oder tschechischen Werken durchzuführen, wird durch die räumliche Nähe zu anderen Unternehmensstandorten sicherlich ebenso erleichtert wie durch die Möglichkeit, in MOE auf eine gut ausgebaute Qualifikationsbasis zurückgreifen zu können. Die Experimente beschränken sich denn auch nicht auf die Fabrikkonzepte, sondern beziehen die Dimension einer veränderten Arbeitsorganisation mit ein. Bei Skoda in Mlada Boleslav oder bei Audi in Győr setzt man nicht nur auf hohe Facharbeiteranteile in der Produktion, sondern hat auch eine Abkehr von traditio-

nell tayloristischen Organisationsformen im Programm. Die Rede ist von Ansätzen zur Aufgabenintegration, von Team-Konzepten und Selbstorganisation in der Produktion.³³ Allerdings läßt sich aus den Selbstdarstellungen der Unternehmen und den wenigen auf Arbeitsorganisation bezogenen Forschungsergebnissen³⁴ nicht wirklich beurteilen, welche Lösungen hier tatsächlich realisiert wurden.

4. Rückwirkungen der Integrationspfade für Mittelosteuropa und längerfristige Entwicklungsperspektiven

Die Nutzung industrieller Kapazitäten in MOE durch westliche Unternehmen - so war unser Argument - geht über die reine Verlagerung von Fertigungskapazität in diese Länder hinaus. Östliche Produktionsstätten, die in westliche Wertschöpfungsketten integriert werden, werden für diesen Zweck in der Regel modernisiert, wenn nicht gar komplett neu errichtet. Die westlichen Unternehmen stellen dabei nicht nur Kapital zur Verfügung, sie leisten auch den Transfer von Technologie und Know how und schaffen Absatzmärkte für dort gefertigte Produkte. Insofern ist die Integration von mittelosteuropäischen Produktionsstandorten in die industrielle Arbeitsteilung Europas zweifellos ein Beitrag zur Re-Industrialisierung dieser Länder.

Ebenso evident ist, daß die von uns beschriebenen Unterschiede in den Integrationspfaden sich auf Stoßrichtung und Gehalt dieses Re-Industrialisierungsprozesses auswirken. Der least cost approach, der den industriellen Kapazitäten Mittelosteuropas mehr oder minder die Rolle einer verlängerten Werkbank zuweist, läuft auf eine regressive Spezialisierung der Länder auf low tech-/low cost Segmente hinaus und würde - konsequent realisiert - die dort vorhandenen Humanressourcen verküm-

33 Zum Beispiel im Fall des neuen Endmontagewerks für den Skoda Octavia: „The production process at the new Octavia plant is organized along lines that the firm calls ‘the self-organizing principle of living nature,’ which involves workers organized into teams that keep in close communication with each other.“ (The Prague Post vom 26.03.97).

34 Vgl. vor allem Dörr u.a. (1995) sowie Dörr, Kessel (1996).

mern lassen. Demgegenüber bringt der auf eine komplementäre Spezialisierung ausgerichtete Alternativansatz auch komplexe - qualifikatorisch anspruchsvolle - Abläufe und kapitalintensive - technisch moderne - Fertigungen nach Polen, Ungarn und der Tschechischen Republik. In diesem Kontext würden den dortigen Standorten zudem nicht lediglich Produktionsfunktionen zugeordnet werden, sondern darüber hinaus auch Engineering-, Marketing- und Innovationsfunktionen. Kurz gesagt: Komplementäre Spezialisierung bietet den Transformationsländern unter dem Gesichtspunkt nachhaltiger industrieller Entwicklung sehr viel mehr als der *least cost approach*.

Zu welchen Ergebnissen die von westlichen Strategien angestoßene Re-Industrialisierung in MOE letztlich führt, hängt damit sicherlich stark davon ab, wie die Gewichte zwischen den beiden Integrationspfaden verteilt sind. Aber damit sind die Effekte noch nicht hinlänglich beschrieben. Selbst in den Fällen, in denen die Strategie komplementärer Spezialisierung greift, stellt sich die Frage, welche Impulse hiervon eigentlich für die Modernisierung auch der einheimischen - nicht unmittelbar von westlichen Unternehmen genutzten - Industrie in diesen Ländern ausgehen. Anders formuliert: In welcher Weise ist die wesentlich vom Westen angestoßene Re-Industrialisierung in diesen Fällen in industrielle Umfelder eingebettet, die von den Bedingungen des Staatssozialismus geprägt wurden? Und welche Auswirkungen hat diese Einbettung für Optionen einer mittel- und langfristigen Weiterentwicklung des Ansatzes komplementärer Spezialisierung?

Westliche Produktionsstätten als isolierte Inseln innerhalb des regionalen Umfelds

Die Nutzung von mittelosteuropäischen Produktionsstätten innerhalb einer auf komplementäre Spezialisierung angelegten Arbeitsteilung kann nur sehr bedingt an die Resultate des staatssozialistischen Entwicklungspfades der Industrien in Ungarn, Polen oder der Tschechischen Republik anknüpfen. Offenkundig erfordert die Integra-

tion dieser Kapazitäten in westliche Wertschöpfungsketten eine weitreichende technische wie organisatorische Restrukturierung. Typischerweise - und das scheint uns wichtig zu sein - sind die neuen Strukturen, die diesen Anforderungen entsprechen, bislang nicht durch eine weitgehende Reorganisation existierender Betriebe und Produktionsstätten entstanden, sondern in Form der Neugründung von Unternehmen und des Neubaus von Werken. Dies gilt nicht nur für Projekte wie das Audi-Motorenwerk in Győr oder die Festplatten-Fabrik von IBM in Szekesfehervar. Selbst dort, wo die Westunternehmen Joint-Ventures mit einheimischen Herstellern eingegangen sind (wie Volkswagen mit Skoda), werden für die Fertigung neu entwickelter Produkte oft neue Produktionsstätten errichtet (wie etwa die Endmontage für den Octavia).

Diese Betriebe/Werke sind zwar keine wirklichen „greenfields“, denn sie sind in der Regel innerhalb traditionell industrialisierter Regionen angesiedelt und sie nutzen die Arbeitskräfte, die ihre Qualifikationen und Vorerfahrungen aus ihrer Tätigkeit in den dortigen Industrien beziehen (dies gilt im übrigen nicht nur für Produktionsarbeiter, sondern auch für Ingenieure). Allerdings markieren neue Betriebe und Werke einen organisatorischen Bruch mit den existierenden industriellen Strukturen und Traditionen in Mitteleuropa. Genau dieser Bruch ist häufig auch intendiert. Die Unternehmen versuchen sich damit von als problematisch erachteten Hinterlassenschaften des „ancien regime“ möglichst weitgehend abzukoppeln. Mit der Übernahme bestehender Betriebe fürchtet man, sich nicht nur veraltete Produktionstechniken und unbrauchbar zusammengesetzte Produktsortimente einzuhandeln. Organisatorische Kontinuität - so offenbar das Kalkül - könnte es auch erschweren, daß sich Ingenieure und Techniker von gewohnten, aber nicht länger brauchbaren Entwicklungs- und Planungsroutinen verabschieden. Schließlich könnten sich die unter staatssozialistischen Bedingungen eingespielten Arbeitspolitiken auf dem shop floor als zählebig erweisen. Wie problematisch dieses Erbe auch immer eingeschätzt werden mag, hinzu kommt: Gerade weil viele Westunternehmen MOE als Experimentierfeld

für neue Strategien benutzen wollen, präferieren sie den organisatorischen Neuanfang. Die westlichen Strategien haben damit die gewissermaßen paradoxe Implikation, die alten Industrieregionen in MOE als 'new industrial spaces' (Storper 1986; Scott 1988) zu behandeln, als ein Umfeld, das seine Attraktivität gerade aus der fehlenden Vorprägung durch Alt-Industrien bezieht.

Dieser Kontinuitätsbruch gilt nicht nur im Hinblick auf einzelne Betriebe oder Werke, sondern auch für Zulieferketten. Westliche Unternehmen, die Joint Ventures mit bestehenden Betrieben eingegangen sind, haben die traditionellen Lieferantenbeziehungen weitgehend gekappt - wie etwa Volkswagen-Skoda in der Tschechischen Republik oder Fiat-FSM in Polen. Und die von westlichen Investoren in MOE neu errichteten Betriebe oder Werke haben - jedenfalls bislang - lediglich gering entwickelte Beziehungen zu regionalen Zulieferern. Auch der insbesondere von den großen Investitionsprojekten der Automobilhersteller ausgehende Sog in Richtung auf local sourcing ändert daran wenig. Angezogen werden in erster Linie die großen Zulieferer aus dem Westen, die ihre dortigen Produktionsstätten in ähnlicher Weise aufbauen, wie es die Endhersteller vorexerzieren: Werksneubauten in traditionellen Industrieregionen, aber separiert von existierenden betrieblichen Organisationskontexten. D.h. soweit die Nutzung mittelosteuropäischer Standorte durch westliche Hersteller zu überbetrieblichen, lokalen oder regionalen Produktions- und Innovationsnetzwerken geführt hat, scheint dies im wesentlichen eine Kooperation unter West-Akteuren auf mittelosteuropäischem Boden zu sein. Gerade die besonders weitreichende Verlagerung von Aktivitäten (sowohl Produktions- als auch Innovationsfunktionen) an mittelosteuropäische Standorte läuft damit nicht auf eine Kopplung des importierten Know hows mit dem traditionellen regionalen Umfeld hinaus.

Damit scheint gegenwärtig ein industrieller Dualismus in Mittelosteuropa zu entstehen: Die unter Beteiligung westlicher Unternehmen neu entstehenden Werke und Betriebe stehen relativ unvermittelt neben den tradierten, in der Epoche des Realsozialismus entstandenen in-

dustriellen Strukturen. Nicht die Altstrukturen, die existierenden industriellen Cluster werden von den westlichen Strategien genutzt und in diesem Zusammenhang transformiert, sondern in erster Linie die in diese Altstrukturen eingebundenen Arbeitskräfte.

Gewiß, diese dualistische Struktur könnte in absehbarer Zeit porös werden. Hierzu könnten etwa - mit der Zeit entstehende - neue lokale Akteure (entweder verselbständigte Ausgründungen aus den alten Großbetrieben oder einheimische start ups) beitragen, die eine Art institutioneller Vermittlung zwischen „alter“ und „neuer“ Industriestruktur abgeben könnten. Kämen diese institutionellen Brücken nicht zustande, dann würden sich die von westlichen Unternehmen genutzten Produktionsstätten allerdings tatsächlich zu Modernisierunginseln entwickeln. Dies würde nicht nur die Ausstrahlungseffekte der neuerrichteten Produktionsstandorte auf die Modernisierung der mittelosteuropäischen Industrie insgesamt limitieren, sondern hätte umgekehrt auch Rückwirkungen auf die langfristigen Entwicklungsmöglichkeiten der westlichen Wertschöpfungsketten, in welche diese Werke eingebunden sind. Denn local sourcing stellt auch die Grundlage für lokale Lernprozesse und damit eine wichtige Voraussetzung für die eigenständige technisch-organisatorische Weiterentwicklung mittelosteuropäischer Standorte dar. Fehlt diese Voraussetzung, dann ist ein lokal initiiertes Upgrading dieser Standorte - trotz unternehmensintern vorhandener Engineering- und Innovationsfunktionen - vermutlich nur eingeschränkt möglich. Es könnte also sein, daß die Unzulänglichkeiten regionaler Einbettung auf längere Sicht die in den Strategien komplementärer Spezialisierung angelegten Entwicklungspotentiale konterkarieren.

Literatur

- Agenda 2000 (1997) - Commission Opinion on Hungarys, Czech Republics and Polands Application for Membership of the European Union. Brussels.
- Arbeitsgemeinschaft Sozialwissenschaftliche Technikforschung Niedersachsen (1993): Rahmendaten, Programme, Projekte. Michael Schumann; Hartwig Heine, SOFI Göttingen (Eds.): Strukturwandel der

- Industriearbeit im Prozeß der industriellen Restrukturierung - am Beispiel der Automobilindustrie. Göttingen, S. 59-74.
- Autschbach, Jörg (1997): Internationale Standortwahl. Direktinvestitionen der deutschen Automobilindustrie in Osteuropa. DeutscherUniversitätsVerlag, Wiesbaden.
- Business Monitor (1998): Report on the Czech Automotive Components Industry - Czech Invest, in: www.businessmonitor.co.uk/ (January 14, 1998).
- Beyfuß, Jörg (1996): Erfahrungen deutscher Auslandsinvestoren in Reformländern Mittel- und Osteuropas. Reihe: Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 232. Deutscher Institutsverlag, Köln.
- Conert, Hansgeorg (1990): Die Ökonomie des unmöglichen Sozialismus. Krise und Reform der sowjetischen Wirtschaft unter Gorbatschow. Westfälisches Dampfboot, Münster.
- CSO (Central Statistical Office) 1998: Vehicle component manufacturing in Hungary, in: www.ikm.iif.hu/ (January 15, 1998).
- Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juli 1996 (1996): Neuere Tendenzen in den wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Deutschland und den mittel- und osteuropäischen Reformländern. Frankfurt am Main.
- Deutsche Bundesbank, Monatsbericht August 1997 (1997): Entwicklung und Bestimmungsgründe grenzüberschreitender Direktinvestitionen. Frankfurt am Main.
- DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) (1997a): Ausländische Direktinvestitionen in den Transformationsländern. Wochenbericht, 64. Jg., Heft 11, Berlin.
- DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) (1997b): Europäische Union: Osterweiterung beschleunigt Konvergenz. Wochenbericht, 64. Jg., Heft 14, Berlin.
- Dörr, Gerlinde; Kessel, Tanja (1996): Transformation als Lernprozeß. Erfahrungen aus Joint Ventures in Tschechien und ein Beispiel für eine neue moderne Form der Produktionsorganisation. Veröffentlichung der Forschungsgruppe Transformation und Globalisierung am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), FS II 96-602.
- Dörr, Gerlinde; Kessel, Tanja; Tänzler, Dirk (1995): Politische Weichenstellung und betriebliche Restrukturierung in Tschechien - Joint ventures als Innovationsträger? In: Rudolph, Hedwig (Hrsg.) unter Mitarbeit von Dagmar Simon: Geplanter Wandel, ungeplante Wirkungen. Handlungslogiken und -ressourcen im Prozeß der Transformation. WZB Jahrbuch 1995, edition Sigma Berlin, S. 307-325.
- Estrin, Saul; Hughes, Kirsty; Todd, Sarah (1997): Foreign Direct Investment in Central and Eastern Europe. Multinationals in Transition. Pinter, London and Washington.
- FAZ-Länderanalysen (1997): Länderanalysen der Frankfurter Allgemeinen Zeitung GmbH. Polen: Stabiler Aufstieg des polnischen Adlers; Ungarn (Hauptbericht): Überzeugende Rückkehr auf den Wachstumspfad; Tschechische Republik (Hauptbericht): Leistungsbilanzdefizite initiieren Abwertungsdiskussion. Frankfurt am Main.
- Habuda, Judit; Jennewein, Marga; Oppenländer, Karl Heinrich (1996): Der Transformationsprozeß in Ostmitteleuropa. Stärkung der Mikroebene angesagt. ifo Studien zur Osteuropa und Transformationsforschung. Weltforum Verlag, München, Köln, London.
- Herberg, Helga (1997): Polen: Erfolge der Schocktherapie und ungelöste Strukturprobleme, in: Schumacher, Dieter; Trabold, Harald; Weise, Christian (Hrsg.) Transformation des Wirtschaftssystems in den mittel- und osteuropäischen Ländern: Außenwirtschaftliche Bedingungen und Auswirkungen. Reihe: DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) Sonderheft 161, Duncker & Humblot, Berlin, S. 88-151.
- Hoekmann, Bernard; Djankov, Simeon (1996): Intra-Industry Trade, Foreign Direct Investment and the Reorientation of East European Exports. Discussion Paper No. 1377, Centre for Economic Policy Research, London.
- Kaufmann, Friedrich; Menke, Andreas (1997): Standortverlagerungen mittelständischer Unternehmen nach Mittel- und Osteuropa - Eine empirische Untersuchung am Beispiel der vier Visegrad-Staaten. Verlag Schäffer-Poeschel, Stuttgart.
- Keilhofer, Franz X. (1995): Wirtschaftliche Transformation in der Tschechischen und Slowakischen Republik. Das ORDO-liberale Konzept der Wettbewerbsordnung und seine Bedeutung für die wirtschaftspolitischen Herausforderungen in Mittel- und Osteuropa. Reihe: Schriften zum Vergleich von Wirtschaftsordnungen, Band 51. Herausgegeben von Gernot Gutmann; Hannelore Hamel; Klemens Pleyer; Alfred Schüller; H. Jörg Thieme. Gustav Fischer Verlag, Stuttgart, Jena, New York.
- Kornai, Janos (1980): Economics of Shortage. Amsterdam: North Holland.
- Kraft, Gerhard; Pahl, Agnes (1997): Ungarn: Hohe ausländische Direktinvestitionen, in: Schumacher, Dieter; Trabold, Harald; Weise, Christian (Hrsg.) Transformation des Wirtschaftssystems in den mittel- und osteuropäischen Ländern: Außenwirtschaftliche Bedingungen und Auswirkungen. Reihe: DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) Sonderheft 161, Verlag: Duncker & Humblot, Berlin, S. 152-218.
- Nove, Alec (1977): The Soviet Economic System. Allen & Unwin, London.
- PAIZ (Polnische Agentur für Auslandsinvestitionen) 1996: Major Foreign Investors, in: www.paiz.gov.pl/ (January 15, 1998).

- Porter, Michael (1991): Nationale Wettbewerbsvorteile. Erfolgreich konkurrieren auf dem Weltmarkt. München.
- Scott, Allen, J. (1988): *New Industrial Spaces: Flexible Production Organization and Regional Development*. Pion, London.
- Storper, Michael (1986): *Technology and New Regional Growth Complexes: The Economics of Discontinuous Spatial Development*, in: Nijkamp, Peter (Hrsg.): *Technological Change, Employment and Spatial Dynamics*. Springer Verlag, Berlin, S. 46-75.
- Sugar, Andras (1998): *The development of the investment market in Hungary*, in: www.kenpubs.co.uk/ (January 14, 1998).
- Trabold, Harald; Berke, Carola (1997): *Veränderung in der Außenhandelspezialisierung Mittel- und Osteuropas von 1970 bis 1994*, in: Schumacher, Dieter; Trabold, Harald; Weise, Christian (Hrsg.) *Transformation des Wirtschaftssystems in den mittel- und osteuropäischen Ländern: Außenwirtschaftliche Bedingungen und Auswirkungen*. Reihe: DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) Sonderheft 161, Duncker & Humblot, Berlin, S. 19-87.
- Ufer, Horst (1997): *Tschechische und Slowakische Republik: Exportbestimmter Strukturwandel*, in: Schumacher, Dieter; Trabold, Harald; Weise, Christian (Hrsg.) *Transformation des Wirtschaftssystems in den mittel- und osteuropäischen Ländern: Außenwirtschaftliche Bedingungen und Auswirkungen*. Reihe: DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) Sonderheft 161, Duncker & Humblot, Berlin, S. 19-87.
- Transition Report (1997): *Reformbericht Osteuropa, Baltikum, GUS. Stand, Analysen, Optionen. Länderprofile, Gesamtwirtschaftliche Entwicklung, Unternehmensleistung und Wachstum*. Herausgegeben von der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, Lemmens Verlags- & Mediengesellschaft, Bonn.
- Zeitung und Zeitschriften (div. Jg.): *Die Zeit*, *Frankfurter Rundschau*, *Handelsblatt*, *Financial Times*, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, *Manager Magazin*, *The Prague Post*, *Süddeutsche Zeitung*, *VDI-Nachrichten*, *Wirtschaftswoche*, *VDI-Nachrichten* sowie *SiemensWelt* (1997), Heft 3.

Globalisierung und Arbeitnehmerinteressen - oder: wie aus einfachen Antworten komplizierte Fragen entstehen

Jürgen Kädtler

Wenn von Globalisierung die Rede ist, dann meistens von deren Anforderungen und Zwängen, denen man sich zu stellen hat, bzw. von deren Auswirkungen, die man als gegeben zur Kenntnis zu nehmen habe. Das gilt ganz besonders, wo es um Arbeits- und Entlohnungsbedingungen, Sozialstandards und die darauf bezogenen Regulierungs- und Interessenvertretungsstandards als Standortfaktor geht. Wie in der Physik das Gravitationsgesetz oder das Axiom von der Linearität und Nichtumkehrbarkeit der Zeit, so markiert die Bezugnahme auf Globalisierung regelmäßig den Punkt, an dem es nichts mehr zu fragen, sondern allenfalls Schlußfolgerungen zu ziehen gelte.

Zwei Grundannahmen gehen in dieses Verständnis von Globalisierung ein. Die eine besagt, daß Zwänge und Optionen, mit denen es Unternehmen bzw. Unternehmensverantwortliche zu tun haben, heute zu großen Teilen auf eine einzige, grundlegende Veränderungsdynamik - eben die Globalisierung - zurückgehen bzw. sich als Momente dieser Veränderungsdynamik begreifen lassen. Die andere behauptet darüberhinaus, daß diese Dynamik in ihrer Richtung derart eindeutig und zwingend ist, daß die Wirtschaftsakteure sich nur innerhalb schmäler Handlungsspielräume und entsprechend reaktiv dazu verhalten können.

Die Berechtigung der Globalisierungsapodiktik hängt damit von der Beantwortung einiger Fragen ab, die sich im Hinblick auf diese Annahmen stellen. Zum einen: Stecken tatsächlich hinter allen neuen Fragen und Problemen, mit denen Unternehmen heute konfrontiert sind, Zwänge, die von den weltwirtschaftlichen Veränderun-

gen ausgehen, die man sinnvollerweise mit dem Etikett Globalisierung belegen kann? Oder wird hier - wie Klaus Dörre hervorgehoben hat (Dörre u.a. 1997) - aus einer komplexen Gemengelage unterschiedlicher Probleme ein Teilaspekt herausgegriffen und zum Inbegriff aller übrigen gemacht, obwohl doch bei genauerem Hinsehen vieles auch im engeren Umkreis oder auf einem ganz anderen Terrain anzugehen wäre? Zum anderen: Geben diejenigen weltwirtschaftlichen Verschiebungen, die die Handlungsbedingungen und -möglichkeiten der Wirtschaftsakteure tatsächlich nachhaltig verändern und nicht ignoriert werden können, deshalb auch eine mehr oder weniger eindeutige Richtung vor? Aus der besonderen Perspektive der Arbeitnehmer: Liegt ein ökonomischer Zwang, Arbeits- und Sozialstandards in einer bestimmten Richtung anzupassen, so klar und unbestritten zu Tage, oder - was im Ergebnis auf dasselbe hinaus läuft - verschieben sich die Machtgewichte so eindeutig auf die Seite der Unternehmen, daß ihnen selbst wenig mehr bleibt, als sich damit zu arrangieren? Und schließlich - mit Blick auf beide Fragenkomplexe: Gilt das eine oder andere umstandslos und allgemein, oder situationsabhängig und unterschiedlich nach Bereichen?

Im folgenden sollen einige Argumente für diese letzte Alternative angeführt und belegt werden, nach der von unterschiedlichen und unterschiedlich weiten Handlungsspielräumen auszugehen ist. Diese können gleichermaßen eng, in der Sache aber diametral gegensätzlich sein; sie können zunächst weit sein, sich durch einmal getroffene Entscheidungen aber nachdrücklich verengen - und umgekehrt; oder sie können sich für unterschiedliche Beteiligte sehr unterschiedlich ausnehmen.

Die Bedingungen, mit denen die Akteure zurechtkommen müssen, weisen vielfach nicht das Maß an Eindeutigkeit und Konsistenz auf, das man voraussetzen muß, wenn die Rede von der mehr oder weniger gelingenden Anpassung an wirtschaftliche Erfordernisse oder Rahmenbedingungen Sinn machen soll. Nicht Risiko charakterisiert unter diesen Voraussetzungen die Situation der Akteure, also die auf bekannte äußere Indizien zu begründende Wahrscheinlichkeit bestimmter Handlungsfolgen, sondern Ungewißheit. Entscheidungen müssen getroffen, Strategien festgelegt werden, ohne daß es Anhaltspunkte für eine einigermaßen verlässliche Risikoabschätzung gäbe.¹ Was im Nachhinein als zwingende Konsequenz aus objektiven Voraussetzungen erscheinen mag, stellt sich zunächst dar als Hineintasten in ein weitgehend unübersichtliches Handlungsfeld, das es erst noch zu strukturieren gilt. Wo sich eine solche Perspektive aber plausibel begründen läßt, werden auch die Grenzen eng für das Unterfangen, aus partikularen Globalisierungsphänomenen allgemeine Schlußfolgerungen für die Regulierung von Arbeit, Arbeitnehmerinteressen und Sozialstaatsstandards zu ziehen, im Sinne einer Anpassung an das – zumindest auf dieser Ebene – Unabwendbare.

In den folgenden Ausführungen liegt der Akzent auf dem Versuch, diese Grenzen zu verdeutlichen. Unter Rückgriff auf empirische Unternehmensrealität soll für unterschiedliche Themen und Bereiche gezeigt werden, daß Strategien und Handlungsoptionen sehr viel weniger eindeutig sind, als der lineare Globalisierungsdiskurs unterstellt. Globalisierung erscheint dabei nicht als Vollzug von Sachzwängen, sondern als Moment der Strategiewahl in Unternehmen. Diese Strategiewahl erfolgt freilich nicht willkürlich, sondern unter den Bedingungen von Ungewißheit, d.h. unter dem Zwang, die Erfolgsbedingungen der Strategie in der praktischen Umsetzung erst ausloten, eventuell gar schaffen zu müssen. Die Konsequenzen, die sich daraus für die Vertretung von Arbeitnehmerinteressen und für das System indu-

strieller Beziehungen ergeben, sind zwiespältig. Der angesprochenen Einsicht, daß sich unter Bedingungen von Ungewißheit keine allgemeinen Zwänge im Hinblick auf Arbeits- und Sozialstandards begründen lassen, steht die Tatsache gegenüber, daß die Ungewißheit, mit der Unternehmen umgehen müssen, auch die Arbeitnehmerinteressenvertretungen selbst betrifft. Diese stehen vor der schwierigen Aufgabe, erreichte Standards der Interessenvertretung zu bewahren und gleichzeitig Handlungs- und Vertreterkompetenz in turbulenten Umgestaltungsprozessen zu gewinnen, und für Strukturierungen die sich allenfalls vorläufig und vage abzeichnen. Zu den möglichen Konsequenzen daraus werden im abschließenden Teil einige eher cursorische Ausblicke skizziert.

1. Globalisierung virtuell: das grenzenlos mobile Produktivkapital

Daß von Globalisierung ein unentrinnbarer Zwang zur Anpassung ausgeht, zumindest im Bereich der Ökonomie und für die weitaus meisten der an ihr beteiligten Akteure, behaupten nicht nur diejenigen, die sie als ökonomischen Sachzwang progagieren. Diese Sichtweise teilen - soweit es um die Diagnose geht - die Befürworter dieser Entwicklung mit vielen ihrer Kritiker. So etwa mit Ulrich Beck (1997), der sich vehement gegen die Vorstellung von ökonomischen Sachgesetzmäßigkeiten wendet, die die Globalisierung bestimmten. Sie werde vielmehr vom interessegeleiteten Machthandeln multinationaler Konzerne angetrieben (vgl. S. 14-16). Diese erlangten dabei gegenüber lokalen oder nationalen Akteuren ein solches Übergewicht, daß den letzteren wenig mehr bleibe, als sich damit zu arrangieren. Dieses Übergewicht multinationaler Konzerne und - so darf man sicher ergänzen - institutioneller Kapitalanleger gründet nach Beck darauf, daß sie

1. „Arbeitsplätze dahin exportieren (können), wo die Kosten und Auflagen für den Einsatz der Arbeitskräfte möglichst niedrig sind“ (S. 17),

¹ Zu diesem Verständnis von Risiko und Ungewißheit als einander entgegengesetzten Bedingungen ökonomischen Handelns vgl. grundlegend Knight 1921, S. 197-232 und - an ihn anknüpfend - Salais/Storper 1993, S. 33 ff. und Osterloh/Weibel 1996.

2. durch moderne Transport-, Informations- und Kommunikationstechnologien in die Lage versetzt seien, „Produkte und Dienstleistungen (...) zu zerlegen und arbeitsteilig an verschiedenen Orten der Welt zu erzeugen“ (ebd.) - Stichwort: transnationale Optimierung der Wertschöpfungskette,
3. auf dieser Grundlage Staaten in puncto Auflagen und Vergünstigungen usw. gegeneinander ausspielen könnten - Stichwort: concession bargaining,
4. „zwischen Investitionsstandort, Produktionsort, Steuerort und Wohnort selbständig unterscheiden“ (ebd.) könnten, so daß Steuern - wenn überhaupt - dort anfallen, wo es am billigsten ist.

Für jeden dieser Punkte läßt sich eine beträchtliche Anzahl prägnanter Beispiele anführen; eine ganze Reihe finden sich in dem Beitrag von Kurz/Wittke in diesem Heft. Und es kann meines Erachtens überhaupt keinen Zweifel daran geben, daß sich die Handlungsbedingungen der verschiedensten politischen und gesellschaftlichen Akteure in der Konsequenz auf einschneidende, vielfach gar nicht absehbare Weise verändern. Das gilt auch dann, wenn sich zeigen läßt, daß das Ausmaß der Globalisierung sich in verschiedenen Bereichen noch recht bescheiden ausnimmt, gemessen an dem Wind, der davon gemacht wird.²

Und man greift nach meiner Überzeugung auch zu kurz, wenn man die beträchtliche Zahl gescheiterter, zurückgenommener Produktionsverlagerungen schon als Beleg dafür nimmt, daß an der Sache wenig dran ist, und daß es sich bei der ganzen Globalisierungsdebatte *nur* um

2 Für seine Position, daß es sich bei der Globalisierung - so der Untertitel seines Beitrags - um „The Discovery of Hot Air“ handle, kann Giussari (1996) u.a. immerhin ins Feld führen: 1) Aufkommen und Ausbreitung der Globalisierungsdebatte fallen in eine Phase, in der der Welthandel stagniert bzw. - rechnet man den Handel innerhalb der EU im Vorgriff schon als Binnenhandel - sogar schrumpft. 2) Gut 50 % des Absatzes und über 70 % des Anlagevermögens multinationaler Konzerne entfallen auf das jeweilige Stammland; die EU wiederum als einheitlicher Wirtschaftsraum gerechnet, erhöhen sich die Quoten auf 75 % bzw. 85 %. 3) Gerade die institutionellen Kapitalanleger, die vielfach als die entscheidenden Promotoren eines standortlosen Kapitalismus gelten, tätigen nur sehr wenige Anlagen außerhalb ihres Stammlandes.

ideologisches Blendwerk handelt, von Kapital und Neoliberalen veranstaltet, um Arbeitnehmer, Gewerkschaften und unverbesserliche Anhänger des Sozialstaatsprinzips ins Bockshorn zu jagen.

Mit der Liberalisierung der Weltmärkte, insbesondere der Weltfinanzmärkte, der Kommerzialisierung der Staatsverschuldung und der stürmischen Entwicklung von Informations-, Kommunikations- und Steuerungstechnologien wie der Transportlogistik haben sich die Bedingungen wirtschaftlichen Handelns gravierend verändert. Und daß bei der Nutzung der neuen Spielräume am Anfang auch manches mißlingt, besagt für sich genommen noch nicht viel.

Mit derselben Berechtigung haben vor rund zwanzig Jahren viele Verwaltungsangestellte milde gelächelt angesichts der Arbeitsplatzverluste, die mit der EDV verbunden sein sollten. Konnten sie doch auf ihre unmittelbare eigene, ganz andere Erfahrung verweisen: Der Umstellungsaufwand war riesengroß, dauernd ging mit der Technik etwas schief, die Systeme leisteten nicht was sie sollten - kurz: die Arbeit wurde mehr, nicht weniger. Mittlerweile ist die Technik weiterentwickelt und auf die verschiedenen Verwendungszwecke hin optimiert worden, die Arbeitsabläufe sind EDV-gerecht reorganisiert worden, und am Charakter der EDV als universeller³ Rationalisierungstechnologie hegt im Ernst niemand mehr Zweifel.

Andererseits: Bestimmte Verwendungsoptionen sind im Verlauf dieses Prozesses auch definitiv ad acta gelegt worden. Von der Vision der auf EDV-Basis weitgehend menschenfrei funktionierenden Fabrik ist in weiten Bereichen nur eine Reihe von „CIM-Ruinen“ geblieben. Und ich erzähle immer gern von einer großen deutschen Einzelgewerkschaft, in der man noch Anfang der 90er Jahre das Projekt verfolgte, die für die Betriebsbetreuung vor Ort notwendigen Informationen per EDV so zu organisieren, daß feste Betreuungssekretäre überflüssig würden. Jeder beliebige Gewerkschaftssekretär sollte

3 „Universell“ meint hier die nach Branchen und Tätigkeitsbereichen prinzipiell unbeschränkte Einsetzbarkeit, nicht die ökonomische Realisierbarkeit aller denkbaren Optionen.

dann in der Lage sein, sich am Bildschirm kurzfristig auf den nötigen Stand zu bringen.

Der Punkt, um den es mir bei dieser Abschweifung geht: Die grundlegende Veränderung wirtschaftlicher Rahmenbedingungen - und das Aufkommen der EDV als universeller Rationalisierungstechnologie war eine solche Veränderung - eröffnet eine unbestimmte Menge von Handlungsmöglichkeiten und Entwicklungsperspektiven. Sie erlaubt es aber nicht, konkrete Entwicklungen verlässlich abzuleiten. Das begrenzt die Beweiskraft von Fallbeispielen - sowohl negativ wie positiv. Wenn etwa Ulrich Beck vom Beispiel der Tempelhofer Flugplatzansage, die abends online aus Kalifornien kommt, umstandslos zu der Feststellung gelangt, „[d]ie Notwendigkeit, an einem bestimmten Ort zusammenzuarbeiten, um Güter und Dienstleistungen herzustellen, besteht nicht länger“ (Beck 1997, S. 40), dann ist das Illustrations- und Ableitungskonto ganz entschieden überzogen.

Meine Gegenthese: Es spricht viel dafür, daß die Notwendigkeit örtlich gebundener, personenbestimmter Kooperation in vielen Bereichen der Industrie- und Dienstleistungsproduktion auch in Zukunft bestehen bleibt, daß sich die Abhängigkeit von stabilen Kooperationszusammenhängen dieser Art im Zuge der Globalisierung zum Teil sogar erhöht. Und es spricht außerdem viel dafür, daß es auch darüber hinaus mit der Bedeutung räumlicher Nähe für die Koordination von Produktionszusammenhängen höchst unterschiedlich bestellt ist.

2. Globalisierung real: Produktivkapital - bis auf weiteres mit Bodenhaftung

Daß Globalisierung nicht ohne weiteres mit der Aufhebung der raum-zeitlichen Bedingungen von Produktion gleichzusetzen ist, und daß dort, wo sie in der Tat zu einer Schwächung dieser Bindungen führt, das nicht notwendig mit einer rationelleren Organisation von Produktion zu tun hat, ja, sogar zu deren Lasten gehen kann, soll im folgenden an unterschiedlichen Aspekten cursorisch verdeutlicht werden.

2.1. Forschung und Entwicklung: weltweit und ortsgebunden

Zum ersten: In besonderer Weise gilt das, was über ortsgebundene, an unmittelbaren, persönlichen Kontakt gebundene Kooperation gesagt wurde, für die Bereiche von Forschung und Entwicklung. Ende vergangenen Jahres tauchte in diesem Zusammenhang in der Presse die Meldung auf, bei einem deutschen Automobilkonzern plane man eine „24-Stunden-Entwicklung“ durch entsprechende Vernetzung der Zeitzonen. Der Entwickler in Deutschland, so die Vorstellung, sollte die Arbeit zu Feierabend via EDV an seinen US-Kollegen zur Weiterbearbeitung abgeben, der entsprechend an den Kollegen in Indien usw.

Alle Gesprächspartner, die wir im Rahmen unserer Erhebungen im betreffenden Unternehmen darauf angesprochen haben, haben die Vorstellung als schlichten Nonsens abgetan. Niemand glaubt, daß qualifizierte Forschungs- und Entwicklungsarbeit ohne unmittelbaren, kontinuierlichen persönlichen Kontakt der Beteiligten möglich sei. Allenfalls periphere Anpassungsentwicklungen an unterschiedliche Marktbedingungen ließen sich auslagern und marktnah ansiedeln. Entsprechend eindeutig unsere Ergebnisse in der Chemie- und Pharmaindustrie: Informationsbeschaffung- und Weitergabe werde durch EDV-Vernetzung weltweit schneller und effektiver, und die weltweite Transparenz darüber, was anderswo geforscht werde, nehme zu. Die Forschung selbst aber könne auf diese Weise nicht organisiert und koordiniert werden. Und auch das Mittel der Videokonferenzen sei sehr überschätzt worden. „Da kommt nie soviel heraus, als wenn ich sechs Leute in einem Raum sitzen habe“, so ein Pharma-Chef aus einem Großchemieunternehmen.

Damit ist nicht gesagt, daß Forschung nicht auch anderswo betrieben und transnational organisiert werden könnte. Nur geschieht das, wo es geschieht, nicht im Sinne der weltweiten Koordination arbeitsteiliger Forschungsprozesse, sondern als Aufteilung von Schwerpunktzuständigkeiten. So werden zur Zeit in der Phar-

mainindustrie die Zuständigkeiten für bestimmte Indikationsgebiete zwischen den verschiedenen Forschungsstandorten aufgeteilt - in der Regel Deutschland, USA und Japan. Und wenn für bestimmte Felder neue Forschungskapazitäten aufgebaut werden, dann dort in der Welt, wo man dafür die höchste Kompetenz - und nicht etwa die niedrigsten Kosten - sieht - bei Gentechnologie z.B. überwiegend in den USA. Die Annahme ortsgebundener Kompetenz ist dabei die Grundvoraussetzung, und Kostenkonkurrenz zwischen den Standorten wird durch die unterschiedlichen Zuständigkeiten gerade ausgeschlossen.⁴ Und wenn Audi, wie dieser Tage angekündigt, ein Motorenentwicklungszentrum in Ungarn aufbaut, dann nicht wegen der möglicherweise geringeren Forschungskosten dort. Ausschlaggebend ist vielmehr, daß hier in den vergangenen Jahren eine moderne und zugleich - hier sticht das Kostenargument - im Konzern konkurrenzlos günstige Motorenproduktion aufgebaut worden ist. Die kostenorientierte Produktionsverlagerung zieht die Entwicklung hinterher, gerade weil räumliche Nähe hier ein wichtiger Faktor ist, und weil sich herausgestellt hat, daß der neue Standort nicht allein unter Kostengesichtspunkten viel zu bieten hat.

2.2. Lokale und kulturelle Voraussetzungen industrieller Produktion

Anspruchsvolle, räumlich gebundene Kooperationsbeziehungen sind aber auch - mein zweiter Punkt - in anderen Bereichen eine wichtige Ressource. Überall dort, wo spezialisiertes, kollektives Erfahrungswissen und langfristig aufgebaute Kooperationsroutinen entscheidend sind, stößt der Versuch, Produktionen ganz oder teilweise zu verlagern, an enge Grenzen.

Als erstes fallen einem da produktinnovative, qualifikations- und technologieintensive Investitionsgüterbereiche wie der Maschinen- und Anlagenbau ein. Vor dreißig Jahren freilich hätte man im Schwarzwald und in der

Schweiz auch noch die Uhrenindustrie genannt, was zeigt, daß Kompetenzmonopole nur solange halten, wie sie Produkte herzustellen vermögen, für die es keine billiger und einfacher herzustellende Konkurrenz gibt. Andererseits aber gibt es im französischen Hoch-Savoyen eine Uhrenregion, die als High-tech-Region überlebt hat, weil man dort rechtzeitig auf neue Produkte gesetzt hat (vgl. Salais/Storper 1994, S. 265-274). Anders gewendet: Auf die vorhandenen, exklusiven Kompetenzen zu setzen und entsprechend Produktentwicklung zu treiben, oder sich von jenen Kompetenzen dadurch unabhängig zu machen, daß man die Standardisierung der Herstellung gegebener Produkte verfolgt, sind zwei unterschiedliche Strategien eines Unternehmens, die beide ökonomisch tragfähig sein mögen. Die erste befestigt die vorhandenen Verlagerungsbarrieren, die zweite reißt sie ein. Nicht „der technische Fortschritt“ oder „die Globalisierung“ erzwingt in solchen Fällen die Dequalifizierung der Produktion und die Verschlechterung von Arbeitsbedingungen. Umgekehrt: Die Umstellung der Produktion auf Jedermannsarbeit ermöglicht erst die Globalisierung im Sinne von Auslagerungen - und erzwingt sie dann womöglich auch.

Es sind aber nicht nur diese hochspezialisierten Einzel- und Kleinserienbereiche, die unter dem Aspekt ortsgebundener Kompetenzen und Kooperationszusammenhänge in den Blick kommen. In der Automobilindustrie sind wir etwa auf ein Zulieferwerk gestoßen, in dem noch vor drei Jahren die Mehrzahl der Arbeitsplätze als gefährdet galt. Heute gelten alle Arbeitsplätze dort als sicher und der Betrieb betreibt - maßgeblich auf Drängen des Betriebsrats übrigens - im Rahmen des Konzerns eine eigene Globalisierungsstrategie. Es werden eigene Montagekapazitäten bei den Montagewerken im Ausland aufgebaut, die unter anderem den Ausbau einer eigenen Entwicklung im Hauptwerk finanzieren. Der zunächst informelle Aufbau dieser eigenen Entwicklung und die Nutzung der informellen Kontakte und „kurzen Drähte“ im Unternehmen sind hier für eine Produktstrategie genutzt worden, die externen Anbietern überlegen ist. Teil dieser internen Globalisierungsstrategie ist freilich auch der Bezug von Standardteilen aus Osteuropa.

4 Das heißt nicht, daß Standortkonkurrenz nicht als Führungsmittel genutzt würde. Diese wird aber über die wirtschaftlichen Ertragsperspektiven ausgetragen, die die einzelnen Forschungszentren in ihren jeweiligen Zuständigsbereichen erschließen können.

Die Bilanz sieht von daher aus der Sicht inländischer Zulieferer sicherlich zwiespältiger aus.

Ein letztes Beispiel für diesen Zusammenhang aus der chemischen Industrie. Die Textilfarbenproduktion gilt nicht zu unrecht als eine besonders verlagerungsanfällige Branche. Zum einen ist die Textilproduktion weitgehend nach Asien verlagert worden, zum andern ist dort eine Vielzahl von Klein- und Kleinstbetrieben entstanden, die auf der Grundlage von Niedrigstlöhnen und von Umwelt- und Arbeitsumweltbestimmungen weitgehend unberührt als Billigstanbieter auftreten können. Vor diesem Hintergrund haben zwei Großchemieunternehmen ihre hochdefizitären Textilfarbenbereiche ausgegliedert und zu einem kleinen Multi zusammengeschlossen, der jetzt mit rund 2.500 Beschäftigten weltweit produziert. Die größte Einzelproduktionsstätte - eine hochtechnisierte Spezialfarbenanlage - ist allerdings nach wie vor in Deutschland. Eine solche Anlage würde man - so der Geschäftsführer - an asiatischen Niedriglohnstandorten nie bauen, weil man bei der Arbeiterschaft dort nicht mit dem Grundverständnis rechnen könne, das für den Umgang mit einem derart anspruchsvollen, wartungsintensiven Aggregat unabdingbar sei, und das hier über Generationen hinweg kulturell verankert worden sei.

Ein Nebenaspekt, der mit Blick auf bestimmte Aspekte der Standortdebatte nicht ganz ohne Pikanterie ist: Als zusätzlicher deutscher Standortvorteil - unter sonst gleichen Bedingungen - wurde in diesem und anderen Fällen die Eindeutigkeit und Transparenz von Genehmigungsverfahren angeführt, verglichen mit den Schwierigkeiten, die man damit verbreitet in Asien habe.

2.3. Die Schwerkraft von Kapitalbindung und Standortentscheidungen

Ich komme zu meinem dritten Punkt, der auch in diesem zuletzt genannten Fall eine gewisse Rolle spielte: dem Eigengewicht erschlossener Standorte und einmal erstellter Anlagen. Ein verbreiteter Kurzschluß in der Globalisierungsdebatte besteht darin, von der Tatsache, daß

sich heute Finanztitel per EDV in Echtzeit weltweit beliebig hin und her schieben lassen, relativ umstandslos auf eine entsprechende Mobilität „des“ Kapitals überhaupt zu schließen (Beck 1997; Narr/Schubert 1994; Menzel 1995;). Nun ist leicht einzusehen, daß sich die Mobilität des Kapitals deutlich vermindert, wenn es die virtuelle Sphäre weltweiter Datennetze einmal verlassen und die Gestalt von Gebäuden, Maschinen und Anlagen angenommen hat. Welche praktischen Auswirkungen das haben kann, konnte man z.B. bei einem deutschen Autokonzern studieren, wo sich Betriebsrat und Beschäftigte zu einem Standortabkommen mit erheblichen Zugeständnissen in puncto Arbeitszeit und Geld genötigt sahen, um ein neues Motorenwerk am Standort zu halten, das sonst im europäischen Ausland gebaut worden wäre. Nachdem die Entscheidung dann gefallen und mit dem Bau begonnen worden war, fühlte man sich wieder stärker und setzte angesichts steil ansteigender Gewinne unter Androhung von Warnstreiks eine Sonderzulage durch.

Wo Standortentscheidungen, sind sie einmal gefallen, langfristig hohe Kapitalbindung in Produktionsanlagen nach sich ziehen, kann die Globalisierungsoption nur periodisch als Trumpf im Interessen-Bargaining eingebracht werden - wenn Standortentscheidungen eben anstehen. Sind sie gefallen, verschieben sich nicht nur unter diesem Aspekt die Gewichte. Es treten auch mittelbare Folgen auf, die bestimmte Entwicklungskorridore erweitern, andere gegebenenfalls verstellen. Wäre im vorliegenden Fall anders entschieden worden, dann wären zum Teil auch andere Zulieferbeziehungen und andere Logistikstrukturen entstanden. Mehr noch: Die Planer, die sich von dem anvisierten Auslandsstandort auf der grünen Wiese erweiterte Experimentiermöglichkeiten in Sachen Fabrikorganisation usw. erhofft hatten, wären nicht unter der Kuratel des etablierten Standortmanagements geblieben. Und Entscheidungen in vor- und nachgelagerten Werken müßten mit anderen Parametern rechnen.

Ganz anders liegen die Verhältnisse in Branchen, in denen Standortentscheidungen mit geringer oder gar keiner

Kapitalbindung verbunden sind, wie etwa in jenen Konzeptunternehmen, deren gesamte Produktion über Auftragsfertigung oder Franchising abgewickelt wird - Benetton, Nike und verschiedene Hotelketten als Beispiele.

Größeres Gewicht noch als in der Automobilindustrie haben bestehende Standorte in der chemischen Industrie, vor allem in der Großchemie. Mit ihrer Ver- und Entsorgungsinfrastruktur stellen sie ein gewaltiges Kapital dar, das anderswo erst einmal aufgebracht werden müßte. Arbeitskosten sind in diesem Zusammenhang eine äußerst nachgeordnete Größe, eher spielen noch Anlagennutzungszeiten und entsprechend Arbeitszeitregelungen eine Rolle.

Daß es nichtsdestoweniger auch auf dieser Grundlage sehr unterschiedliche Globalisierungsoptionen gibt, führen derzeit die „Großen Drei“ der deutschen Chemieindustrie vor, traditionell weltweit operierende Unternehmen. Während eines am deutschen Sonderweg der Verbundchemie festhält und diese technologisch auf die (Welt)Spitze zu treiben sucht, wendet sich ein anderes konsequent davon ab und setzt auf einige wenige Geschäftsbereiche, die als transnationale Unternehmen ohne eigenen Standort operieren. Die Standorte im Inland gehören in diesem Fall eigenständigen GmbH's, an denen die am Ort tätigen Spartenunternehmen als Kommanditisten beteiligt sind und aus denen sie entsprechend auch aussteigen können.

Im ersten Fall werden - streng genommen - nicht die Produktionskosten einzelner Produkte, sondern komplexe Prozeßketten und Stoffkreisläufe wirtschaftlich optimiert. Globalisierung heißt hier im Sinne ganz traditioneller Internationalisierung neue Verbundstandorte in neuen Märkten aufzubauen, zur Zeit vor allem in Asien. Die Kapitalbindung ist immens, Produktionsverlagerung keine Option, die den Beschäftigten gegenüber ernsthaft ins Spiel gebracht werden könnte. Demgegenüber verfügen die standortlosen Transnationalen im zweiten Fall gegenüber den einzelnen Standortgesellschaften und den örtlichen Belegschaften über ein ganz erhebliches Druckpotential in dieser Richtung, weil sich die de facto

weiterbestehende Bedeutung insbesondere großer, komplexer Standorte nicht mehr in entsprechend kompakte Interessenvertretungsstrukturen übersetzt.

Wir haben es hier mit zwei diametral entgegengesetzten Strategien zu tun, die wiederum durchaus beide aufgehen könnten, die aber völlig unterschiedliche Globalisierungsoptionen eröffnen. Die Machtverschiebung durch Globalisierung ist wiederum nicht Voraussetzung des Unternehmenshandelns, sondern Moment einer bestimmten Unternehmenspolitik unter anderen, die - und das ist hier entscheidend - auch aus Unternehmensperspektive nicht zweifelsfrei die nächstliegende ist.⁵

2.4. Raum- und Zeitprobleme in der transnationalen Wertschöpfungskette

Vierter Punkt: Moderne Transportlogistik macht zwar vieles möglich, aber sie läßt die Bedeutung von Raum und Zeit nicht einfach verschwinden. Das gilt nicht nur, weil Autobahnblockaden und Fernfahrerstreiks das Zuliefersystem erwiesenermaßen empfindlich sabotieren können. Wichtig ist auch, daß die Fähigkeit, auf Probleme zu reagieren, die - etwa in der Automobilindustrie - erst bei der Montage oder beim Lackieren auftreten, mit der Entfernung drastisch sinkt. Wenn der Fehler offenbar wird, sind möglicherweise bereits tausende weiterer Fehlteile unterwegs, während neue richtige nicht kurzfristig beschafft werden können. Die gegenwärtige Tendenz in der Automobilindustrie, Zulieferer möglichst in unmittelbarer Nachbarschaft anzusiedeln, ist die Konsequenz. Freilich eine Konsequenz mit Weiterungen. Denn die Errichtung von Montagewerken im Ausland führt unter diesen Bedingungen nicht zu Exportaufträgen für bewährte inländische Zulieferer. Diese können entweder - Stichwort „Kielwasserglobalisierung“ (Mickler/Seitz 1996) - mit eigenen Auslandsdependancen hinterherziehen, oder es treten eigenständig aufgebaute Zulie-

⁵ Daß es sich um strategische Entscheidungen handle, die dem jeweils aktuellen Stand der Überlegungen entsprechen und deren Angemessenheit sich vielleicht „in zehn Jahren“ fundiert beurteilen ließe, ist gerade in der chemischen Industrie derzeit die Standardantwort, wenn man Angehörigen des Management entsprechende Fragen stellt.

fernetze vor Ort an ihre Stelle (vgl. Ruigrok/van Tulder 1995). Und andererseits entstehen auch an den Inlandsstandorten hochintegrierte und straff gesteuerte Produktionszusammenhänge - in der Terminologie von Ruigrok/van Tulder „industrielle Komplexe“ die nach Branchen und rechtlichen Einheiten so heterogen sind, daß die etablierten Institutionen und Regularien der industriellen Beziehungen an definitive Grenzen geraten.

2.5. Weltweite Koordination und lokale Standortvoraussetzungen

Als letzter Punkt in dieser Reihe eine Art Paradoxon. Gerade die weltweite Vernetzung von Produktionszusammenhängen tendiert verbreitet dazu, die Ansprüche an die einzelnen Standorte zu steigern. Je komplexer und weitreichender die Vernetzung ist, desto komplexer der Steuerungsaufwand, desto weniger darf an jedem einzelnen Punkt schief gehen bzw. desto größer müssen an jedem einzelnen Standort die Ressourcen sein, mit auftretenden Problemen umzugehen. Und desto leistungsfähiger und robuster muß die Transportinfrastruktur sein. Die Straffung transnationaler Produktionszusammenhänge steigert den Bedarf an Redundanz oder „Slack“ vor Ort (vgl. Grabher 1994). Konsequenz: Globalisierung fördert die Konzentration der Wirtschaftsaktivitäten in Ballungszentren, die an Hauptverkehrsadern liegen und sich durch komplexe Infrastrukturausstattung, Dienstleistungsangebote und Arbeitsmärkte auszeichnen. Pierre Veltz (1996) hat dafür den Begriff der „Archipelökonomie“ („l'économie de l'archipel“) geprägt: Während Ballungszentren transnational immer enger zusammenrücken, werden weite Teile der jeweiligen Hinterländer zunehmend abgekoppelt. Diese Entwicklung innerhalb der Industrieländer hat ihre Entsprechung im globalen Maßstab: Während Globalisierung sich als immer engere Vernetzung der Triadenmärkte vollzieht, werden ganze Weltteile, wie etwa Afrika, weltwirtschaftlich obsolet.

2.6. Globalisierte Finanzmärkte und Wirtschaftlichkeit von Produktion

Schließlich gibt es einschneidende Veränderungen der Wirtschaftlichkeitsbedingungen von Produktion, die sich als unmittelbare Globalisierungsfolgen begreifen lassen, die aber nichts mit Produktionskosten, Produktivität und Arbeitsbedingungen zu tun, wohl aber auf dieser Ebene einschneidende Konsequenzen haben. In den vergangenen Jahren sind eine Unzahl Arbeitsplätze im Inland einfach deshalb vernichtet oder aufgegeben worden, weil der Dollar spekulativ kraß unterbewertet war. Exportabhängige Betriebe haben diese Durststrecke nicht überstanden, oder sie lagern Produktion in andere Währungsräume aus, nicht weil sie dort billiger produzieren könnten, sondern weil sie auf diese Weise Währungsrisiken ausgleichen können. Verlässlichere Verhältnisse auf dieser Ebene sind durchaus herstellbar⁶, und das hätte über die benannten Bedingungen hinaus weitreichende Folgen für die Strategiewahl in Unternehmen. Denn wenn man mit einer Fehleinschätzung von Wechselkursentwicklungen mehr Geld verlieren kann, als in der Produktion je verdienen, dann haben kurzfristig-finanzwirtschaftliche Erwägungen einen zentralen Einfluß auf Unternehmensentscheidungen (so auch Chesnais 1997, S. 252 ff.). Die Finanzbereiche, noch vor wenigen Jahren Fachabteilungen, die mit ihren finanztechnischen Know-how für die reibungslose Abwicklung des internationalen Geschäfts Sorge zu tragen hatten, sind zu strategischen Entscheidungszentren mutiert. Der große Einfluß kurzfristiger shareholder-value-Orientierungen hat eine wesentliche Grundlage in dieser Verschiebung der Gewichte zwischen unterschiedlichen Managementbereichen und den von ihnen jeweils favorisierten Wirtschaftlichkeitsprioritäten, und nicht etwa in einer gewachsenen Einflußnahme der shareholder auf die Unternehmensstrategie selbst.⁷

6 Als Beispiel: Die Einführung der Tobinsteuer auf Devisenumsätze.

7 So gibt es keinerlei Anhaltspunkte dafür, daß sich die unterschiedlichen strategischen Optionen in der Großchemie auf Spezifika der Aktionärsprofile und/oder auf wirksame Einflußnahme von dieser Seite zurückführen ließen. Und von Vertretern des höheren Managements wie AR-Mitgliedern werden die strategischen Entscheidungen durchweg als solche der Vor-

2.7. Pars non totum: Globalisierung als Teilaspekt der Krise des Fordismus

Es geht in den voranstehenden Ausführungen nicht darum, empirische Beispiele durch empirische Gegenbeispiele zu widerlegen - was schon auf der logischen Ebene ein Ding der Unmöglichkeit ist. Worauf auf es mir ankam, ist der Nachweis, daß die gegenwärtige weltwirtschaftliche Umbruchsituation durch vielschichtigere Handlungsbedingungen bestimmt wird und vielfältigere, teilweise gegensätzliche Handlungsoptionen enthält, als daß von einer eindeutigen, alles bestimmenden Globalisierungsdynamik gesprochen werden könnte. Was Globalisierung ist bzw. schließlich wird, hängt von den Handlungsperspektiven, Zielsetzungen und Strategien der unterschiedlichen Beteiligten ab. Und da sind auch die Interessenlagen und Optionen der Unternehmen nicht so klar und die Machtverhältnisse innerhalb der Unternehmen entsprechend nicht so eindeutig, wie es der - je nachdem - emphatische oder katastrophische Globalisierungsdiskurs unterstellt. Vor allem aber gehen in die entsprechenden Such-, Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse Faktoren ein, die über den mit Globalisierung nahegelegten Rahmen entschieden hinausweisen.

Denn ein Großteil der heute als Folgen der Globalisierung angesehenen Probleme hat ursächlich weniger mit dem Export von Arbeitsplätzen zu tun, als vielmehr damit, daß dieser nicht mehr - wie bis in die 70er Jahre - durch die Entstehung neuer Arbeitsplätze im Inland kompensiert wird (vgl. Kädtler 1986). Das Auslaufen der Anschaffungswellen der 50er und 60er Jahre, und das Fehlen neuer Produkte, von denen eine vergleichbare Stimulierung der Nachfrage ausgehen könnte, hatte bereits seit Ende der 60er Jahre zu einer Verengung der Sphäre lukrativer, produktiver Kapitalanlagemöglichkeiten geführt, mit dem Aufkommen der „Eurodollars“ als frühem Symptom (vgl. Chesnais 1996; Giussani 1996; Wittemann 1996). Der Blick auf Globalisierung beinhaltet von daher bereits eine verengte Problemsicht, die Re-

sultante gerät unter der Hand zum eigentlichen Ursprung der Bewegung.

Aus dieser Gemengelage nach dem Zerfallen des Fordismus zu einem neu ausbalancierten Regulationsgefüge zu gelangen, setzt - wenn es denn gelingt - einen gesellschaftlichen Aneignungs- und Lernprozeß der neuen Rahmenbedingungen voraus. Unterschiedliche Akteure entwickeln Problemsichten und Strategien, die sich teilweise bewähren, teilweise nicht. Mit Blick auf die mit dem Begriff Globalisierung angesprochenen Veränderungen wirtschaftlicher Rahmenbedingungen: Was Globalisierung, verstanden als Konsequenzen im wirtschaftlichen Handeln, letztlich ist oder wird, erschließt sich nicht qua Ableitung aus jenen Bedingungen, sondern ergibt sich in der praktischen Erprobung der neu gebotenen Chancen wie in der praktischen Bewältigung der neu aufgeworfenen Probleme. Nicht alles, was denkbar ist, erweist sich als möglich; und nicht alles, was vielleicht möglich wäre, wird auch wirklich ausprobiert. Und was sich schließlich vielleicht zu einer neuen Normallage verdichtet, ist dann eine mögliche, nicht notwendig die beste, auf keinen Fall aber eine im voraus ableitbare Lösung. Nicht umsonst haben die Regulationstheoretiker im Akkumulationsregime des Fordismus immer eine „trouvaille“ gesehen, also eine - glückliche - Fundsache.

3. Strategisches Interessenhandeln zwischen Sturheit und Innovation

Was folgt nun daraus für strategisches Interessenhandeln, und vor allem, was folgt daraus nicht?

Wo die Grundsätzlichkeit betont wird, mit der Globalisierung bisherige Gewißheiten unterminiert, folgt regelmäßig die Anforderung, die betroffenen Akteure müßten ihre Ansprüche und Verhaltensweisen jetzt ebenso grundlegend verändern. So beispielsweise Anthony Giddens, der wie Ulrich Beck wahrlich nicht zu den Apologeten der Globalisierung und ihrer Auswirkungen gehört. Giddens Diagnose der gegenwärtigen Situation: „In

stände thematisiert, für die diese die Zustimmung von AR und Aktionären hätten erlangen können.

der Tat weiß niemand, wohin das derzeitige System führt. Wir kennen zwar die Wurzeln der Veränderungen, aber niemand weiß, wie angemessen auf sie reagiert werden könnte“ (Giddens 1997, S. 25) Die Konsequenz, eine Seite weiter: „Es handelt sich dabei um einen fundamentalen Prozeß, der erst am Anfang steht. Jede Gesellschaft, jede Ökonomie muß sich ihm anpassen“ (S. 26). Nur: Wie paßt man sich einem Prozeß an, von dem man nicht weiß, wie angemessen darauf zu reagieren wäre?

Der Schluß, daß man auf unüberschaubare Umweltturbulenzen entsprechend turbulent zu reagieren habe, ist nicht nur nicht zwingend, er ist theoretisch schlicht falsch. Mit dem Instrumentarium der Spieltheorie läßt sich leicht zeigen, daß unter Bedingungen von Ungewißheit Sturheit die erfolgsversprechendste - oder besser: die am wenigsten schlechte - Strategie ist und nicht etwa ein Verhalten, daß die Turbulenz in der Umwelt durch Turbulenz im Umgang damit noch potenziert (vgl. Wiesenthal 1995, S. 140).

Das hilft unter Umständen in konkreten Situationen nicht viel weiter, weil unter Zeitdruck gehandelt werden muß, eine Dimension, die in der Spieltheorie ausgeblendet ist. Man muß dann irgendwie reagieren, aber eben nicht als Ausdruck einer durchgehaltenen Strategie, sondern weil einem nichts anderes übrig bleibt, selbst wenn man sich sehenden Auges zukünftige Handlungsoptionen damit verbaut. Am im Weltmaßstab leider nicht historischen oder hypothetischen Extremfall: Bevor man verhungert, ißt man natürlich das Saatgetreide auf. Aber das ist keine Strategie, sondern dokumentiert nur die Ausweglosigkeit und Irrationalität der Situation.

Also nochmals: Daß eine in der Vergangenheit bewährte Strategie unter gewandelten Bedingungen in Schwierigkeiten gerät, ist für sich genommen noch kein Grund, sie aufzugeben, solange man keine belastbaren Anhaltspunkte für eine bessere hat. Hier gilt das gleiche wie in der Wissenschaft: Eine bewährte Theorie, die mit bestimmten Fakten nicht zurecht kommt, wird deshalb noch lange nicht aufgegeben, sondern erst, wenn man

eine bessere neue hat. Bis dahin wird geflickt - und möglichst zugleich nach einem insgesamt befriedigenderen Erklärungsansatz Ausschau gehalten (vgl. Kuhn 1976).

Für das Handeln von Unternehmen habe ich Beispiele dafür angeführt, daß Strategien, die sich in erster Linie auf erprobte Kompetenzbestände und Organisationsroutinen stützen, nicht notwendig solchen unterlegen sind, die in jeder Hinsicht zu neuen Ufern aufbrechen. Der Erfolg dieser Beharrlichkeit rührt freilich regelmäßig daher, daß es nicht beim „Weiter so“ bleibt, sondern daß die festgehaltenen Kompetenzen und Routinen auf neue Weise genutzt und dabei dann schließlich doch weiterentwickelt und verändert werden (vgl. Kern 1996). Und: Daß das klappt, ist nicht sicher.

Entsprechend auf dem Feld der industriellen Beziehungen: Daß Regelungsinstrumente angesichts neuer Problemlagen zu kurz greifen, ist für sich noch kein Argument, sie von Grund auf zu revidieren. Solange man keine besseren hat, wird auch hier besser geflickt. Ein Flächentarifvertrag z.B., der an den Rändern ausfranst, ist besser als keiner, und die aktuellen gewerkschaftlichen Bestrebungen, dieses Ausfransen in geregelte Bahnen und Verfahren zu lenken, machen unter dieser Perspektive Sinn. Dies freilich in erster Linie, um unter schwierigen gesellschaftlichen Machtverhältnissen Handlungsfähigkeit schlecht und recht zu bewahren, und nicht, weil damit den Globalisierungs- und sonstigen sozioökonomischen Strukturproblemen wirksam begegnet würde. Wie diese Handlungsfähigkeit strategisch dafür nutzbar gemacht werden könnte, hängt - das sollte deutlich geworden sein - zu wesentlichen Teilen auch von anderen Akteuren ab.

Was den gewerkschaftlichen Eigenanteil dabei angeht, so bestehen die strategischen Perspektiven weniger in der Anpassungsmodernisierung einzelner Instrumente, als vielmehr in der Entwicklung neuer Organisations- und Kooperationsformen sowie in Neuansätzen zur Verknüpfung im nationalen Rahmen begründeter Vertre-

tungspositionen mit dem europäischen Regulierungsrahmen.

Für den letzten Punkt soll hier nur knapp auf Überlegungen Wolfgang Streecks verwiesen werden (1998). Streeck sieht den Erfolg des europäischen Nachkriegssozialstaats - man könnte auch sagen: des europäischen Sozialmodells - in der wechselseitigen Abstützung unterschiedlicher nationalstaatlicher Wohlfahrtspolitiken innerhalb des Systems von Bretton Woods begründet und empfiehlt den Gewerkschaften für ihr Handeln im Rahmen der EU, sich an diesem Vorbild zu orientieren. Aufbau transnationaler Beziehungsnetzwerke der Arbeitnehmerinteressenvertretung unter Anerkennung der Unterschiedlichkeit von Vertretungskulturen und auch divergierender Interessen, und verstärkte politische Einflußnahme auf die nationalstaatlichen Europapolitiken der einzelnen Regierungen sind dabei Orientierungspunkte einer Politik, die die Vision eines europäischen Einheitssozialstaats bewußt ad acta legt.

Für die Entwicklung neuer Organisations- und Kooperationsformen zur Befestigung von Handlungs- und Vertretungskompetenz vor Ort gilt, was zum Umgang mit prekär gewordenen Vertretungsstrategien bereits gesagt wurde: Man gibt die alten sinnvollerweise nicht auf, ohne bessere neue zu haben. Und Organisationswandel vollzieht sich nicht abrupt, sondern verlangt längere Fristen. Insoweit schöpfen die aktuellen Gewerkschaftsfusionen und -fusionsprojekte vermutlich das Maß an Traditionsbruch und Organisationswandel aus, das Mitgliedern und Funktionären ohne schwerwiegende Verluste an Bindekraft eben noch zugemutet werden kann.⁸ Und für's erste mag die Bildung großer, heterogenerer Branchencluster auch geeignet sein, aktuelle Vertretungspositionen hinhaltend zu verteidigen, im Sinne einer Konzentrations- und Rationalisierungsstrategie, die über gebündelte Ressourcen eine insgesamt größere Betreu-

ungsintensität gewährleistet. Sollte es aber dabei bleiben, dann griffe die Organisationsreform zu kurz.

Denn die andere Seite der verkürzt allein als Globalisierung in den Blick genommenen wirtschaftlichen Strukturveränderungen besteht in einer Dezentralisierungsbewegung, die sich teils komplementär zu transnationaler Reorganisation, teils völlig unabhängig davon vollzieht: der Bildung hoch integrierter, geographisch vielfach eng beieinander liegender Produktionszusammenhänge oder -netzwerke auf der Basis einer größeren Zahl rechtlich selbständiger Einheiten in unterschiedlichen Branchen. Modulare Fabrikkonzepte, wie sie derzeit etwa bei Skoda oder Smart realisiert werden, oder die Reorganisation des Stammwerks des Hoechst-Konzerns als Industriepark mit derzeit über dreißig rechtlich selbständigen Betrieben und knapp ebensovielen unabhängig voneinander agierenden Betriebsräten sind nur besonders markante Beispiele für diese Entwicklung. Das industriegewerkschaftliche Prinzip „ein Betrieb, eine Gewerkschaft“ gelangt hier definitiv an seine Grenzen, und Übergangsabkommen, wie sie etwa im Fall Hoechst vereinbart wurden, unterstreichen auf lange Sicht das Problem, das sie kurzfristig im Sinne von Besitzstandssicherung beheben mögen.

Gelingt es den über Fusionen neu gebündelten Einzelgewerkschaften nicht, Formen und Instrumente für eine zusammenhängende, abgestimmte Interessenvertretung in solchen Netzwerken zu entwickeln, dann könnte auf Dauer die Dezentralisierung vor Ort ein größeres Handicap darstellen, als die Beeinträchtigungen, die von Standortkonkurrenzen und Verlagerungsdrohungen ausgehen. Dies insbesondere auch deshalb, weil Globalisierungsoptionen, wie gezeigt, keine objektiven Gegebenheiten sind, sondern Moment und Folge der Strategiewahl in Unternehmen. Und in diese gehen Interessensarrangements und Vertretungskonstellationen als mehr oder weniger wichtige Faktoren mit ein. Beispielhaft dafür steht die Äußerung eines Betriebsratsvertreters in einem Automobilunternehmen, der, auf die Verknüpfung von Kernkompetenz- und Standortentscheidungen in diesem Unternehmen und deren Vorteile für die Position

⁸ Daß dieses Maß zum Teil auch merkbar überschritten wird, räumt der Vorsitzende der IG Bau Agrar Umwelt (IG BAU), Klaus Wiesehügel, mit der Bemerkung ein, daß es im Zusammenhang mit der Fusion „an der vielzitierten 'Basis' eine Art Abstimmung mit den Füßen (gäbe), die mir nicht gefällt“ (GM 1997, S. 515).

der einheimischen Betriebsräte angesprochen, lapidar feststellt: „Ja, ohne unseren Einfluß auf den verschiedenen Ebenen hier gäbe es diese Logik auch nicht“.

Literaturverzeichnis

- Beck, U. (1997): Was ist Globalisierung? Frankfurt a.M.
- Chesnais, F. (1997): La mondialisation du capital. Paris.
- Chesnais, F. (dir.) (1996): La mondialisation financière. Paris.
- Dörre, K.; Elk-Anders, R, Speidel, F. (1997): Globalisierung als Option – Internationalisierungspfade von Unternehmen, Standortpolitik und industriellen Beziehungen, in: SOFI-Mitteilungen Nr. 25.
- Gewerkschaftliche Monatshefte (GM 1997): Die Gewerkschaften werden anders aussehen als bisher [.] Gespräch mit Hans Berger, Werner Dick, Joke Friedrichs und Klaus WieseHügel über neue gewerkschaftliche Organisationsstrukturen, S. 513-523.
- Giddens, A. (1997): „Mal mit, mal ohne Brechstange“, in: Kommune, Nr. 12, S. 25-28.
- Giussari, P (1996): Empirical Evidence for Trends Toward Globalization, in: International Journal of Political Economy, 26/1996, No.3, S. 15-38.
- Grabher, G. (1994): Lob der Verschwendung. Berlin
- Kädtler, J. (1986): Gewerkschaften und Arbeitslosigkeit. Göttingen.
- Kern, H. (1996): Vertrauensverlust und blindes Vertrauen: Integrationsprobleme im ökonomischen Handeln, in: SOFI-Mitteilungen Nr. 24.
- Knight, F.H. (1921): Risk, Uncertainty and Profit, Chicago [Reprint by The University of Chicago Press 1971].
- Kuhn, T. (1976): Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen. Frankfurt a.M.
- Menzel, U. (1995): Die neue Weltwirtschaft, in: Peripherie Nr. 59/60, S. 30-44.
- Mickler, O.; Seitz, D. (1996): Kleine Multis (unveröffentlichtes Manuskript).
- Narr, W.-D.; Schubert, A. (1994): Weltökonomie. Die Misere der Politik. Frankfurt a.M.
- Osterloh, M.; Weibel, A. (1996): Handlungsspielräume eines multinationalen Unternehmens - Das Beispiel ABB, in: Meil, P. (Hrsg.): Globalisierung industrieller Produktion, Frankfurt a.M./New York, S. 123-148.
- Ruigrok, W.; van Tulder, R. (1995): The Logic of International Restructuring. London/New York.
- Salais, R.; Storper, M. (1993): Les mondes de production. Paris.
- Streeck, W. (1998): Gewerkschaften zwischen Nationalstaat und Europäischer Union, in: WSI-Mitteilungen, 51. Jg., S. 1-14.
- Veltz, P. (1996): Mondialisation [-]Villes et Territoires. Paris.
- Wiesenthal, H. (1995): Konventionelles und unkonventionelles Organisationslernen: Literaturreport und Ergänzungsvorschlag, in: Zeitschrift für Soziologie, 25. Jg, S. 137-155.
- Wittemann, K.-P. (1996): Warum sollte sich die Industriosozologie mit den Veränderungen von Konsumformen beschäftigen? In: SOFI-Mitteilungen Nr. 23.

Facharbeit - Auslaufmodell oder neue Perspektive?

**Martin Baethge
Volker Baethge-Kinsky
Peter Kupka**

Ausgangspunkt und Kern der empirischen Untersuchung, die wir am SOFI durchgeführt haben und für die wir hier thesenförmig Ergebnisse präsentieren, ist das Verhältnis von geschäftspolitischen Strategien, betrieblicher Reorganisation und Personalpolitik (mit besonderem Blick auf Arbeitseinsatz- und Personalentwicklungspraxis für Facharbeiter), industriell-gewerblicher Berufsausbildung und den Berufsvorstellungen von Auszubildenden und jungen Facharbeitern.

Als wir diese „Facharbeiter“-Studie konzipierten, herrschte in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion eine Problemsicht vor, nach der veränderte Bildungsaspirationen junger Menschen sowie Attraktivitätsdefizite einer betrieblichen Ausbildung eine Facharbeiterlücke heraufzubeschwören drohten (Lutz 1991). Vor dem Hintergrund der Veränderung auf dem Ausbildungsstellenmarkt haben sich die Akzente der Debatte verschoben: Der dramatische Rückgang des Ausbildungsplatzangebots - allein in unserem Untersuchungsfeld der industriellen Metall- und Elektroberufe halbierte sich die Zahl der Neuverträge zwischen 1987 und 1995 - lenkte die Frage nach der Zukunft der dualen Berufsbildung auf die Angebotsseite: Was ist geschehen, daß ein derartiger Einbruch passieren konnte? Kündigt sich damit die Erosion der dualen Ausbildung oder gar der Ausstieg aus der Facharbeiterproduktion an, die bislang von aller Welt für den großen komparativen Vorteil der deutschen Industrie gehalten wurden? Wenn ja, was sind die Gründe, wenn nein, was hat der Einbruch dann zu bedeuten?

Unserer Betriebssample umfaßt Betriebsfallstudien in zwölf Groß- und Mittelbetrieben in der Metall- und Elektroindustrie, in denen wir umfangreiche Expertengespräche, Personal- und Ausbildungsdaten gesammelt und Arbeitsstrukturen erhoben haben. Vier Betriebe gehören zur Elektro- und Elektronik-, drei zur Automobilindustrie. Drei Betriebe rechnen zum Maschinenbau, je einer zum Luftfahrzeugbau und der Stahlindustrie. Zusätzlich haben wir in einem kleinbetrieblich strukturierten Ausbildungsverbund recherchiert. In neun dieser Betriebe haben wir halbstrukturierte, biographisch orientierte Interviews geführt, darunter 94 Interviews mit Auszubildenden, 74 Interviews mit Facharbeitern. In ihnen haben wir die Prozesse der Berufswahl, die Ausbildungs- und Arbeitserfahrungen und die (berufs-)biographischen Perspektiven erhoben.

Die thesenförmige Darstellung spiegelt die Vorläufigkeit der Interpretation; sie drückt sich vor allem darin aus, daß Aussagen zu Geschäftspolitik und betrieblicher Organisation, zu Facharbeiterausbildung und betrieblicher Personalpolitik sowie „subjektive“ Befunde nacheinander und separiert vorgestellt werden.

I. Produktionsorganisation und Facharbeit

These 1: Neue Wettbewerbsbedingungen in den 90er Jahren stellen das tradierte Produktionskonzept der deutschen Industrie in Frage und verändern die geschäftspolitischen Voraussetzungen für eine facharbeits- und facharbeitergestützte Produktionskultur

Eine wesentliche Grundlage für die große Verbreitung industrieller Facharbeit bis in die 70er und 80er Jahre bildete eine geschäftspolitische Strategie, welche Wettbewerbsvorteile stärker durch das Angebot technologisch anspruchsvoller Produkte (Technologieführerschaft) in qualitativ hochwertiger Ausführung als über Preis und Liefertreue zu sichern suchte. Diese Geschäftspolitik läßt sich mit Streeck als „diversifizierte Qualitätsproduktion“ (Streeck 1988) bezeichnen.

Spätestens seit Ende der 80er Jahre haben sich industrieweit die Bedingungen des Wettbewerbs geändert: Wie die bundesrepublikanische Industrie insgesamt so sehen sich auch unsere Untersuchungsbetriebe, die unterschiedliche Branchen und Produktionstypen repräsentieren, seit geraumer Zeit einem weltweiten Wettbewerb ausgesetzt, in welchem weder hohe Qualitätsstandards von Produkten allein maßgebend sind noch gegen niedrige Preise ausgespielt werden können. Um im neuen globalen Wettbewerb bestehen zu können, versuchen die Unternehmen, gleichzeitig *hohe Qualität, größere Kundennähe, schnellere Innovation und eine günstigere Preisgestaltung* zu erreichen. In den Augen des Managements bedarf es der Fähigkeit, schnell auf Sonderwünsche einzugehen, Aufträge prompt und zuverlässig (unter anderem durch eine verstärkte Präsenz vor Ort in den internationalen Märkten) zu erledigen und innerhalb kürzester Zeit mit neuen, ausgereiften Produkten am Markt zu sein. Von daher suchen sie technologische Leistungsmerkmale, Dienstleistungsqualität und Preise der Produkte in ein optimales Verhältnis zu bringen. Im Gegensatz zur „diversifizierten Qualitätsproduktion“ nennen wir diese geschäftspolitische Strategie „flexible

Kundenorientierung“, womit ausgedrückt sein soll, daß die Markt- resp. Kundenseite gegenüber der Produktionsseite für die Organisation der innerbetrieblichen Abläufe erheblich an Gewicht gewinnt. Diese Zielsetzungen sind offensichtlich mit der herkömmlichen Betriebs- und Arbeitsorganisation nicht mehr zu realisieren.

These 2: Die Umorientierung geschäftspolitischer Strategien verbindet sich mit neuen Prinzipien der Wertschöpfungsorganisation, welche zur Auflösung der traditionellen funktions- und berufsbezogenen und zu einer prozessbezogenen Betriebs- und Arbeitsorganisation führen.

Die traditionelle Industrieproduktion beruhte auf einer *berufs- und funktionsbezogenen Gestaltung* der Betriebs- und Arbeitsorganisation. Idealtypisch gehörte zu deren Kennzeichen:

- ein vergleichsweise *stabiles und integriertes Leistungsprofil*¹ mit allen Produktionsstufen und den für Marktbeobachtung, Produktentwicklung und Produktionsdurchführung notwendigen technischen und kaufmännischen Dienstleistungen;
- eine nach dem *Fachabteilungsprinzip konstruierte Aufbauorganisation* mit funktional gegliederten Stabsabteilungen auf der einen, den Produktionsbereichen auf der anderen Seite, welche der optimalen Auslastung von Kompetenzen, der betriebsweiten Vereinheitlichung fachlich-funktionaler Standards (Picot u.a.1995) diene und der sequentiell-additiven Form der betrieblichen Auftragsbearbeitung entsprach;
- ein *nach beruflichen Fachkompetenzen geschnittenes Muster des Personaleinsatzes und der Arbeitsteilung* mit spezifischen Einsatzfeldern und Aufgabenzuschnitten für die Angehörigen unerschiedlicher Berufsgruppen;

1 Das Leistungsprofil umfaßt sowohl die Fertigungstiefe, die sich primär auf den Grad an Vollständigkeit der unterschiedlichen Produktionsstufen im Wertschöpfungsprozeß bezieht, als auch die Dienstleistungstiefe, welche sich auf den Grad der Komplexität bezieht, mit der technische und kaufmännische Planungs-, Steuerungs- und Betreuungsaufgaben innerbetrieblich abgedeckt werden.

- ein auf *Kooperationsminimierung zielendes Muster exklusiver Aufgabenzuordnung* mit horizontal und vertikal eindeutig abgegrenzten Befugnissen der nach Beruf und Funktion unterschiedenen Belegschaftsgruppen (vgl. Veltz 1988) sowie
- ein auf „*implizites Wissen*“² zugeschnittenes *Muster der Statusorganisation*, welches in erster Linie die *Anwendung* von in Ausbildung und Berufstätigkeit erworbenem Erfahrungswissen honorierte, nicht die Preisgabe und Offenlegung der Wissensbestände.

Dieses Muster der berufs- und funktionsbezogenen Betriebs- und Arbeitsorganisation stößt in den 90er Jahren immer mehr an seine Grenzen (Kern/Sabel 1994). Um den neuen Wettbewerbsbedingungen entsprechen zu können, setzt das Management zunehmend auf eine *Prozeßorientierung* der Betriebs- und Arbeitsorganisation. Prozeßorientierung zielt auf die gleichzeitige Optimierung von Markt- bzw. Kundenbezug, Produktqualität, Kosten und Innovation und versucht diese durch Erhöhung der Flexibilität der Organisation wie auch eine en detail kostenbezogene Steuerung betrieblicher Austauschbeziehungen zu erreichen. Zu den - wiederum idealtypisch gefaßten - Kennzeichen einer prozeßorientierten Betriebs- und Arbeitsorganisation gehört

- eine *Dynamisierung des Leistungsprofils* über eine flexible Handhabung von Out- und Insourcingprozessen;
- die Dezentralisierung des Unternehmens durch Aufgliederung in multi-funktionale Produktionseinheiten mit gemischter Kompetenzstruktur und erweiterter dispositiver und strategischer Verantwortung („Profit-Center“ mit kaufmännisch-verwaltenden und technischen Planungs- und Betreuungsfunktionen) (Faust u.a. 1994, Picot u.a. 1995);
- die *Auflockerung berufstypischer Einsatzkonzepte und Aufgabenprofile* durch Ausdehnung des Arbeitsortes der Belegschaften (tendenziell betriebsweiter Einsatz), durch die Integration funktions- oder fachfremder Tätigkeitselemente sowie den be-

wußten Verzicht auf deterministische Festlegung von Aufgabenprofilen³;

- die *Intensivierung querfunktionaler Kooperation* durch Formen temporärer (Projekte, workshops) und dauerhafter Zusammenarbeit (Teamorganisation) von Beschäftigten mit unterschiedlicher Ausbildung und unterschiedlichem Tätigkeitsschwerpunkt (Faust u.a. 1994, Schumann u.a. 1994, Gerst u.a. 1995) sowie
- eine partielle Dehierarchisierung (Entdifferenzierung) der Statusorganisation mit neuen, auf Wissenstransfer⁴ zielenden Gratifikationsprinzipien.

These 3: Je nach Reichweite prozeßorientierter Organisationskonzepte werden Aufgabenprofil, Kooperationsbezüge und Status des Facharbeiters neu bestimmt (Stufen prozeßorientierter Arbeitsorganisation)

Es wäre falsch anzunehmen, daß prozeßorientierte Konzepte heute bereits die Organisationsrealität der von uns untersuchten Betriebe und eine alle Bereiche voll integrierende Strategie darstellten. Sie kennzeichnen eine Orientierung, die in diesen Betrieben unterschiedlich weit umgesetzt ist. Was den Facharbeitereinsatz angeht, wirken die neuen Gestaltungsprinzipien oft nur vermittelt, nicht unbedingt strategisch geplant. Gemäß der unterschiedlichen Reorganisationsdynamik bewegen sich die Unternehmen unseres Samples zwischen den Polen einer (noch) schwach (Stufe 1) und einer ausgeprägt prozeßorientierten Organisation (Stufe 3). Die jeweiligen Formen des Facharbeitereinsatzes fassen das Aufgabenprofil, die Kooperationsbezüge und den Status des Facharbeiters in unterschiedlicher Weise neu. Differenzierungsmerkmale sind:

- die *Gestaltung des betrieblichen Leistungsprofils* in bezug auf *Aufgabenbereiche*, die bisher in der Regel durch Facharbeiterpersonal abgedeckt wurden.

2 „Implizites Wissen“ bezeichnet nicht-kodifiziertes Planungs- und Handlungswissen, welches zur Aufrechterhaltung des Wertschöpfungsprozesses unabdingbar ist bzw. als unabdingbar erscheint (Polanyi 1985).

3 Hiermit ist gemeint, daß das Organisationskonzept für die individuell erweiterte Interpretation der Arbeitsaufgabe durch die Beschäftigten bewußt offen gehalten wird.

4 Wissenstransfer meint hier die Offenlegung und Preisgabe von Wissensbeständen. Dies kann in Form der selbstständigen Optimierung geschehen, aber auch durch Kommunikation im Rahmen von Kooperationsprozessen.

Unterschiede liegen sowohl in dem Verhältnis von Out- und Insourcingprozessen als auch im qualifikatorischen Gehalt des zur Disposition stehenden Aufgabenumfangs (routinisierte vs. anspruchsvolle Aufgabenanteile);

- die *Dezentralisierung von Betriebsmittelbau, Instandhaltung, Qualitätssicherung und Logistik* und des dafür vorgehaltenen Facharbeiterpersonals. Unterschiede liegen hier im Umfang dezentralisierter Funktionen;
- die *Neubestimmung des Aufgabenprofils von Facharbeitern*, insbesondere in bezug auf Sicherung kontinuierlicher Produktionsabläufe und Verbesserung von Produkten und Produktionsprozessen (Optimierung). Unterschiede liegen hier in der Reichweite der Integration „indirekter“ Funktionen und der Selektivität der Übertragung nach sozialen (Beruf) und individuellen Merkmalen (persönliche Eignung) der Facharbeiter;
- die *Einbindung von Facharbeitern in veränderte Kooperationsstrukturen* über permanente („Gruppen- oder Teamarbeit“) und sporadische Formen der Zusammenarbeit (workshops). Unterschiede liegen hier vor allem in dem Grad an Auflösung von eindeutigen Zuständigkeiten;
- die *Veränderung von Einsatzstandards von Facharbeitern*. Unterschiede beziehen sich sowohl auf den Grad der Verschlechterung materiell-reproduktiver Konditionen (Absenkung der Eingruppierung, Einsatz unter härteren Leistungsbedingungen) als auch auf deren Selektivität (Begrenzung auf bestimmte Berufsgruppen).

Definitionsgemäß finden wir bei Betrieben der Stufe 1 (schwach prozeßorientierte Organisation), die in unserem Sample von Einzel- und Kleinserienfertigern aus Maschinenbau und Elektroindustrie repräsentiert wird, Ansätze von Prozeßorientierung nur sehr zurückhaltend. Sie spiegeln sich vor allem darin wider, daß nach persönlicher Eignung ausgewählte Facharbeiter (*Schlüsselkräfte*) mit der Aufgabe betraut werden, eigenständig Störungen in den Produktionsabläufen zu beheben und die Abläufe zu optimieren. Zudem dehnt man das Einsatzfeld von Facharbeitern durch „job rotation“ so aus, daß sie nun Arbeitsplätze abzudecken haben, auf denen früher jeweils beruflich spezialisierte Facharbeiter eingesetzt wurden. Darüber hinaus praktiziert man häufiger

als früher den Facharbeitereinsatz auf Arbeitsplätzen, auf denen eine Facharbeiterqualifikation nicht zwingend erforderlich ist und vergleichsweise harte Leistungsstandards bestehen.

Insgesamt schreiben Betriebs- und Arbeitorganisation aber ein traditionelles Muster des Facharbeitereinsatzes fort, welches die Facharbeiter auf die *Herstellungsfunktion*⁵ verweist und sie in beruflichen Kooperationsbezügen beläßt. Auflösungserscheinungen zeigen sich allein beim Statusprofil des Facharbeiters. Der Facharbeiter muß - quasi als Gegenleistung für eingehaltene Entlohnungsstandards - Arbeitsplätze mit härteren Leistungsstandards und geringeren Qualifikationsanforderungen in Kauf nehmen.

Betriebe der Stufe 2 („prozeßorientiert modifizierte Organisation“) werden in unserem Sample vor allem durch Mittel- und Großserienfertiger aus Automobil- und Elektroindustrie und einem Stahlproduzenten gebildet. Das Outsourcing von „Routineinstandhaltung“ wie auch erste Dezentralisierungsschritte führen zu einer Verkleinerung der „indirekten“ Facharbeitereinsatzbereiche. Im Rahmen der Verbindung von „Gruppenarbeit“ (in der Produktion) und dezentralisierter Instandhaltung werden generell Aufgaben der Prozeßsicherung zum festen Bestandteil des Facharbeiterpersonals in der Produktion (auf direkten und „indirekten“ Arbeitsplätzen). Zu diesem Zweck integriert man „Routineaufgaben“ aus dem Bereich der Instandhaltung, Logistik, Qualitätssicherung oder Programmierung in das Aufgabenprofil der Produktionsarbeiter. Verbunden wurde dies mit der Ausdehnung des Facharbeitereinsatzes auf bislang untypische Arbeitsplätze und -bereiche (Produktion). Jenseits dieser Grundlinie erfolgt eine nur selektive Übergabe von Optimierungsaufgaben an besonders qualifiziertes und zugleich herausgehobenes Personal in der Produktion („Facharbeiter im Leistungslohn“), konzentriert

5 Unter Herstellungsfunktion fassen wir an dieser Stelle nicht nur alle Aufgaben der Produktherstellung, sondern auch der Produktionsmittelherstellung und -reparatur. Von dieser Funktion abzugrenzen sind Aufgaben der Prozeßsicherung (z.B. Behebung von Material- und Personalengpässen, Fertigungssteuerung) und Prozeßoptimierung (Produkt- oder Prozeßverbesserung).

man die Absenkung der Einsatzstandards auf bestimmte Berufsgruppen unter den Facharbeitern (Produktionsfacharbeiter-Berufe) und vermindert das Privilegiengefälle zwischen „direkter“ und „indirekter“ Facharbeit (Angleichung der Lohngruppenstruktur), um den hier möglichen Kooperationsbarrieren die Grundlage zu nehmen.

Die Verkleinerung und Dezentralisierung „indirekter Beschäftigungssegmente“ führen zusammen mit den arbeitsorganisatorischen Veränderungen zu einem neuen Facharbeiterkonzept: Dieses schafft für die Mehrheit der Facharbeiter ein Funktionsprofil (Herstellung plus Prozeßsicherung) der „Systemregulierung“⁶, setzt auf berufsübergreifende Kooperation von Facharbeitern und zugleich auf eine beträchtliche Absenkung der Einsatzstandards (Einsatz auf traditionellen Un- und Angelerntenplätzen mit verschärften Leistungskonditionen, Absenkung der Eingruppierung), ohne freilich die Statusdifferenzen gegenüber Un- und Angelernten wesentlich zu nivellieren.

Der Betrieb der Stufe 3 („weitgehend prozeßorientierte Organisation“) begrenzt über *flexible Handhabung von Out- und Insourcing* zwar tendenziell den Umfang gesicherter Aufgabenbereiche für Facharbeiter, das *aktive Insourcing von Fremdaufträgen* schafft jedoch zugleich ein größeres Potential ihrer Beschäftigung. Per Dezentralisierung werden die „Facharbeiterabteilungen“ nochmals weiter ausgedünnt und auch dieses Personal den Produktionscentern zugeordnet. Arbeitsorganisatorisch erfolgt hier im Rahmen von „Gruppenarbeit“ die *allgemeine Übertragung von Aufgaben der Prozeßsicherung und -optimierung an das Produktionspersonal und die verbleibenden „Indirekten“* mit dem Ziel einer deutlichen „*Entgrenzung*“ von *Aufgabenprofilen*. Gleichzeitig werden die beruflichen Einsatzstandards durchgehend aufgeweicht: *Facharbeiter aller Berufs-*

gruppen werden generell auf Arbeitsplätzen in der Produktion eingesetzt, bevor sie später - wie zum Teil vorgesehen - in eine „indirekte“ Tätigkeit wechseln können. Maßgeblich für den Einsatz ist, daß die „Gruppe“, der sie zugeordnet werden, weitreichende Befugnisse der Optimierung erhalten hat. Aufgrund der Verbindung von Dezentralisierung und Gruppenarbeit arbeiten Facharbeiter dauerhaft mit den Un- und Angelernten ihres Bereichs oder ihrer Gruppe sowie zeitweise mit Technikern und Ingenieuren zusammen. Unterstützt wird dies durch den *generellen Abbau von Privilegien*, die der Facharbeiter gegenüber den Un- und Angelernten hatte: Es entfällt grundsätzlich die deutlich höhere Eingruppierung wie auch der Schutz vor Leistungsintensivierung und vor den Belastungen durch vergleichsweise monotone Arbeitssequenzen.

Durch die Verbindung ausgreifender Dezentralisierung und weitreichender Veränderung der Arbeitsorganisation erhält hier ein (gegenüber der Stufe 2) nochmals erweitertes Facharbeiterkonzept Konturen: Dieses schafft für die Mehrheit der Facharbeiter ein Funktionsprofil des „Problemlösers“⁷ (Herstellung plus Prozeßsicherung und -optimierung), bindet ihn in berufs- und statusübergreifende Kooperationsbezüge ein, nimmt ihm aber im Gegenzug einen beträchtlichen Teil jener arbeitsbezogenen Privilegien, die zum betrieblichen Besitzstand der Facharbeiter in der Vergangenheit gehört hatten. Diese Privilegien scheinen allenfalls im Rahmen einer individuellen Karriere erreichbar.

These 4: Als Folge der prozeßorientierten Betriebsorganisation kommt es zu einem Wandel des Qualifikationsprofils industrieller Facharbeit

Der mit unterschiedlich weit reichender Prozeßorientierung der Betriebs- und Arbeitsorganisation einhergehende Wandel des dominanten Funktionstyps von Fachar-

6 Mit der Kategorie „Systemregulierung“ schließen wir hier bewußt an die im Trendreport (Schumann u.a. 1994) entwickelte Typologie an, ohne freilich die dort vorgenommene Eingrenzung (auf Automationsarbeit) wie auch die Indifferenz gegenüber unterschiedlich weit reichenden Organisationskonzepten (Prozeßsicherung vs. Prozeßoptimierung) zu übernehmen.

7 Mit der Kategorie „Problemlöser“ lehnen wir uns an die von Voskamp/Witke (1991) eingeführte Charakterisierung eines vor allem biographisch gefaßten Facharbeitertyps an, beziehen diese aber auf einen strukturell im Organisationskonzept angelegten Tätigkeitstypus.

beit bezeichnet zugleich eine deutliche Veränderung des Anforderungsprofils und der diesem zugrunde liegenden Qualifikationen:

- Das *Anforderungsprofil* des weitgehend traditionell gefaßten „Herstellungsarbeiters“ ist in erster Linie durch *handwerkliche Präzision* bestimmt, mit der er schrittweise Produkte erstellt oder Reparaturen vornimmt. Seine *Basisqualifikationen* liegen im wesentlichen in der *Verbindung von handwerklichem Geschick und in langjähriger Berufsausübung erworbenem und weiterentwickeltem Erfahrungswissen* über Eigenschaften von Stoffen sowie Methoden ihrer Bearbeitung. Neue Momente des Qualifikationsprofils liegen - aufgrund der erweiterten Vielfalt an eingesetzten Materialien, angewandten Bearbeitungsverfahren und Produkttechnologien - in der größeren Breite der abzudeckenden stofflichen und methodischen Kenntnisse, die einer theoretischen Fundierung bedürfen. Voraussetzung für das Ausfüllen dieses Anforderungsprofils ist eine traditionelle, d.h. vor allem auf die Vermittlung eines festen Sets fachlicher Kenntnisse und Fertigkeiten angelegte Berufsausbildung.
- Das Anforderungsprofil des „Systemregulierers“ sieht zumindest auf den ersten Blick deutlich anders aus: Seine Verantwortung für eine möglichst kontinuierliche Produktion erfordert die schnelle Entdeckung und Beseitigung von technischen und organisatorischen Störungen (Defekte, Materialengpässe). Die Lösung dieser Aufgabe kann sehr viel seltener durch Rückgriff auf die berufliche Erfahrung erfolgen als durch die Aktualisierung des der ursprünglichen Ausbildung zugrundegelegten beruflichen Theoriebestands.⁸ Dies liegt vor allem an einem beschleunigten Produkt- und produktionstechnischen Wandel. Zudem finden sich in seinem Profil neue Anforderungen an sozialkommunikative Kompetenzen, da er mit Facharbeitern anderer Berufe zusammenarbeiten und mit ihnen seine Handlungen abstimmen muß. Das notwendige technische und organisatorische Verständnis setzt in aller Regel glänzende Betriebskenntnisse voraus. Für diese Tätigkeit ist gleichfalls eine Ausbildung Voraussetzung, in der ein weit gefaßtes, jedoch festes Set fachlicher Kenntnisse, Fähigkeiten der Selbstorganisation und beruflichen Kooperation vermittelt werden.
- Einen umfassenden Bruch mit dem Profil des beruflich geprägten Facharbeiters markiert der „Pro-

blemlöser“: Sein Anforderungsprofil ist wesentlich dadurch bestimmt, daß das Aufspüren und Lösen von Prozeß- oder Produktproblemen zu seinem Geschäft gehört, welches er jedoch weniger aus dem Blickwinkel eines bestimmten Berufs und allein unter Rückgriff auf berufstypische Lösungsstrategien betreiben kann. „Problemlösung“ heißt vielmehr, Störungen oder Funktionsprobleme zu entdecken und in einer Form zu beseitigen, die für den Betrieb die ökonomisch sinnvollste Lösung darstellt. Dies setzt ein Verständnis für ökonomische Zusammenhänge wie auch erweiterte Wissensqualifikationen (Methodenkompetenz, Fähigkeit zur Wissensaneignung, Analyse- und Interpretationsvermögen) voraus - ebenso wie sozial-kommunikative Fähigkeiten. Letzteres heißt nicht mehr einfach Bereitschaft zur Zusammenarbeit und Verständigung mit Kollegen, welche aufgrund beruflich geprägter Sozialisation über ähnliche kognitive Schemata und Verhaltensmuster verfügen, sondern beinhaltet Überzeugungskraft und Argumentationsfähigkeit. Welche Ausbildung diesem Anforderungsprofil gerecht wird, läßt sich allenfalls negativ in Abgrenzung zum Systemregulierer bzw. der Neuordnung der Metall- und Elektroberufe von 1987 bestimmen: Das Berufsprofil muß theoretisch breiter angelegt sein, die Vermittlung von sozial-kommunikativen Fähigkeiten und Problemlösungskompetenzen in den organisatorischen und sozialen Kontext des Gesamtbetriebes und der Gesamtbelegschaft integriert werden.

Der skizzierte Wandel der Anforderungsprofile markiert für die jeweilige betriebliche Ausbildung die Aufgabe, ein hierauf zugeschnittenes Ausbildungskonzept zu entwickeln, es anzuwenden und zu erproben und es gegebenenfalls zu korrigieren. Aufgrund der langsamen Diffusion prozeßorientierter Konzepte und des gleichzeitigen Auftretens verschiedener Profile im Betrieb stellt sich das Problem, welchen Qualifikationszuschnitt man in der Ausbildung wählen soll.

⁸ Wir nehmen dabei Bezug auf den Sachverhalt, daß bei langlebigen Produkten und Produktionsprozessen die betriebliche Tätigkeit nur einen bestimmten Ausschnitt beruflicher Qualifikationen abrufte, so daß der Rest in der Regel verkümmert.

II. Facharbeiterausbildung

These 5: Nicht grundsätzliche Infragestellung der industriellen Facharbeiterausbildung, aber deutliche Reduzierung des Ausbildungsplatzangebots

Die Halbierung des Ausbildungsvolumens bei der industriellen Facharbeiterausbildung zwischen 1987 und 1996 in den alten Bundesländern spiegelt sich tendenziell auch in unseren Untersuchungsbetrieben. Bis auf eine Ausnahme halten die Betriebe zwar an einer eigenen Facharbeiterausbildung fest, haben allerdings alle - bis auf einen - zwischen 1990/91 und 1995/96 die Zahl der gewerblichen Ausbildungsneuverträge deutlich heruntergefahren.

Dies gilt selbst für Betriebe, bei denen die Ausbildungsquote (Verhältnis Neuverträge zu gewerblich Beschäftigten) stabil geblieben oder sogar leicht angestiegen ist. Bei der Mehrheit der Betriebe aber ist der Rückgang der Ausbildungsplätze deutlich stärker als der Beschäftigungsrückgang, was darauf verweist, daß betriebsstrukturelle und/oder arbeitsorganisatorische Merkmale die Ausbildungsentwicklung negativ beeinflußt haben.

These 6: Bei der Finanzierung der Ausbildung kommt es zunehmend zu einem Wandel der dominanten Perspektive: von einer Investitions- zu einer kurzfristigen Kostenorientierung

Lange Zeit galten Ausbildungskosten nicht nur in der bildungspolitischen Diskussion, sondern auch in der betrieblichen Praxis als Zukunftsinvestition in Humankapital. Ihren Ausdruck fand diese Orientierung in der Verrechnung der Ausbildungsausgaben als Gemeinkosten. Dies bedeutete nicht etwa Vernachlässigung von Kostengesichtspunkten, aber ermöglichte eine Form ihrer Berücksichtigung, die langfristigen Perspektiven der Sicherung eines guten Fachkräftestammes gegenüber

kurzfristigen Kostenaspekten Raum gab. Diese Situation hat sich gründlich geändert.

Wir finden in beinahe allen Untersuchungsbetrieben neue Formen des Kosten-Controllings und der Kostensteuerung, die sich zumeist entweder mit klar bezifferten Vorgaben oder mit einem unspezifischen Druck zur Kostensenkung verbinden; zum Teil werden die Kosten für Ausbildung bereits den abnehmenden Bereichen anteilig in Rechnung gestellt. Dies führt verstärkt zu einer kurzfristig-kostenbezogenen und weniger qualifizierungsstrategisch bestimmten Definition des Ausbildungsbedarfs.

Weniger auf die Quantität des Ausbildungsplatzangebots als auf die Qualität der Ausbildungsdurchführung scheint sich in einzelnen Betrieben die Einführung innerbetrieblicher Kosten- und Leistungsverrechnungssysteme (Einführung von Betriebsabrechnungsbögen) auszuwirken. Bei anhaltendem Druck auf die Kostengestaltung passiert es, daß Aufträge, die von der Lehrwerkstatt aus der Produktion übernommen werden, nicht so sehr nach deren Einbau ins Ausbildungsprogramm als mehr nach Kostengesichtspunkten bearbeitet werden.

These 7: Die Prozeßorientierung der Arbeitsorganisation und das mit ihr oft verbundene Interesse an einer erhöhten Flexibilität des Personaleinsatzes schlagen auf die Ausbildung in Form von Entdifferenzierung des angebotenen Berufespektrums und Ansätzen zur stärkeren Standardisierung der Ausbildungsinhalte durch

Vor der Neuordnung der industriellen Metall- und Elektroberufe hat es intensive Debatten darüber gegeben, welche berufliche Differenzierung die Berufsfelder haben müßten, und ob die Verringerung der Ausbildungsberufe nicht die jeweils spezifischen Anforderungen der Betriebe verfehlen müßten. Ein möglichst differenziertes (in sich nach Niveau bzw. Komplexität abge-

stufes) Angebot an Berufen war die Praxis der meisten mittel- und großbetrieblichen Ausbildungsabteilungen.

Dies hat sich in den 90er Jahren geändert. In der Mehrheit der Betriebe treffen wir eine deutliche Reduzierung bzw. Konzentration der Ausbildungsberufe auf in der Regel ein bis drei Berufe an (ein relativ breites Berufsspektrum finden wir nur noch in zwei Betrieben). Lediglich ein Betrieb hat die ursprüngliche Breite seiner Ausbildung nahezu aufrechterhalten. Demgegenüber bilden drei Betriebe mittlerweile nur noch in einem einzigen Beruf aus, ein weiterer Betrieb hat die Ausbildung komplett eingestellt.

Sowohl für das Feld der Metall- wie der Elektroberufe zeigt sich die deutliche Tendenz, daß zunehmend in „Basisberufen“⁹ (Industriemechaniker, Energieelektroniker) ausgebildet wird, die ein weitgefaßtes Spektrum späterer Tätigkeitsbereiche abdecken sollen. Welches Berufsbild im einzelnen dafür in Frage kommt, hängt nur teilweise vom jeweiligen betrieblichen Leistungsspektrum ab. Ebenso wichtig erscheint für die betriebliche Auswahl eines Basisberufs dessen Offenheit für inhaltliche Ausgestaltung und Möglichkeiten der Kostensteuerung (Vermeidung teurer Prüfungs- und Ausbildungsanteile).

Mit dieser Konzentration der Ausbildungsberufe verbindet sich in einzelnen Fällen zugleich eine Rücknahme betriebsspezifischer Zusatzsequenzen in der fachtheoretischen und/oder -praktischen Ausbildung, was auf eine Standardisierung der Ausbildung auf die vom Berufsbild strikt geforderten Anforderungen hinausläuft.

These 8: Die Anforderungen dezentralisierter, prozeßorientierter Arbeitsorganisation erhöhen das Gewicht von funktionsübergreifenden Qualifikationen im Ausbildungsprozeß und führen - zum Teil in Verbindung auch mit Einsparungsstrategien - zur Verstärkung der praxisnahen und/oder arbeitsintegrierten Ausbildungsanteile

Die Geschichte der industrie-gewerblichen Berufsausbildung ist in den mittleren und großen Betrieben bis in die jüngste Zeit hinein durch eine Tendenz zur Formalisierung und Verselbständigung in Lehrwerkstätten/-ecken gekennzeichnet. Solange die Betriebs- und Arbeitsorganisation relativ eindeutig an Funktionen und Berufen ausgerichtet war, schien dies wenig problematisch, obwohl von den Produktionsbereichen immer wieder auch Klagen über Abgehobenheit der Ausbildung und Reibungsverluste bei Integration der Jungfacharbeiter in die jeweiligen betrieblichen Arbeitsprozesse geäußert wurden.

Unter den Bedingungen von Dezentralisierung und prozeßorientierter Arbeitsorganisation wachsen die Anforderungen an Kooperations- und Kommunikationsfähigkeit, an Selbständigkeit und an Verständnis für betriebliche Abläufe insgesamt. Dies ist die durchgängige Beschreibung der Hauptrichtung im Wandel des Qualifikationsprofils von Facharbeitern, die nicht nur in den Ausbildungsabteilungen, sondern vor allem auch in den Produktionsbereichen zu konstatieren ist (vgl. These 4). Den gestiegenen Anforderungen an fach- und funktionsübergreifende Kompetenzen ist offensichtlich nicht mehr hinreichend in den durchaus modernen Formen von Projekten in den Lehrwerkstätten nachzukommen. Deswegen reorientieren sich fast alle unsere Untersuchungsbetriebe auf eine Verstärkung der Betriebseinsatzzeiten, auf Lernen in der Produktion, Lernen im Prozeß der Arbeit.

Bisher hat dies allerdings kaum zu neuen berufspädagogischen Konzepten der Unterstützung der praktischen Erfahrung geführt, man vertraut hier weitgehend auf die

⁹ Wir verwenden den Begriff „Basisberuf“, um damit deutlich zu machen, daß es sich um etwas andere handelt als um Grundberufe im Sinne der Berufsgrundbildung. Es sind, von den betrieblichen Anforderungsprofilen her gesehen, Berufe, die die beste Grundlage für betriebsspezifische Spezialisierungen in der Weiterbildung abgeben.

Kraft des Faktischen. In einzelnen Fällen gibt es Überlegungen, wie man durch Einrichtung gemischter Entwicklungsteams (Ausbildung, Produktionsbereiche) die qualitativen Anforderungen besser in Ausbildung umsetzen kann; z.B. wie man bei relativ weitgehender Dezentralisierung erforderliches kaufmännisches Verständnis und Wissen bereits den Auszubildenden vermitteln kann.

Die Reorientierung auf die praktischen Abläufe ist in ihren Ausbildungseffekten gegenwärtig schwer zu beurteilen, weil sich sinnvolle funktionale Aspekte mit solchen von Kosteneinsparungen untrennbar vermischen.

III. Personalpolitik

These 9: Das Muster beruflich strukturierter interner Arbeitsmärkte ist in Auflösung begriffen. Dies führt zur Kontraktion von Stammbeschaftungen mit erheblichen Rückwirkungen auf die Facharbeiterausbildung

Hohe Fertigungs- und Leistungstiefen, stabile Produktionsverfahren und hauptsächlich technikinduzierte Produktivitätssteigerungen bildeten in der Vergangenheit die Grundlage für das Muster eines *beruflich strukturierten internen Arbeitsmarktes* (vgl. Lutz 1987), auf das sich betriebliche Personalplanung quantitativ wie qualitativ bezog und das den Kern der betrieblichen Sozialintegration der Facharbeiter bildete.

Zunehmende Markt- und Prozeßorientierung, verschärfte Kostensteuerung sowie in ihrem Gefolge flexibel gehandhabte „make or buy“-Entscheidungen und eine beschleunigte Einführung neuer Produkte und Verfahren führen zu einer Unsicherheit über die kurz- und mittelfristig benötigten Personalquantitäten und darüber, welche konkreten Qualifikationen im Betrieb benötigt werden. Die Betriebe reagieren hierauf in vierfacher Weise:

- mit einer restriktiven Definition des Bedarfs an Facharbeitern aus der eigenen Ausbildung,

- einer Ausweitung von Randbeschaftungen (Befristung, Leiharbeit),
- der Vermittlung breiterer Qualifikationen („Basisberufe“) anstelle einer hohen Spezialisierung und
- einem verstärkten Rückgriff auf externe Angebote auf dem Arbeitsmarkt, insbesondere im Bereich von Fachhochschul- und Hochschulabsolventen.

These 10: Betriebliche Personalentwicklung für Facharbeiter wird zunehmend von den Aspekten „Selektion“ und „Privatisierung“ bestimmt

In der Vergangenheit konnten Facharbeiter ebenso mit adäquaten Einsatzbedingungen rechnen wie damit, daß bestimmte betriebliche Aufstiegspositionen weitgehend für sie reserviert waren. Diese Entwicklungsperspektiven wurden vielfach über eine institutionalisierte Förderung zusätzlicher Qualifizierung abgesichert.

Unter den heutigen Bedingungen ist häufig kein den Qualifikationen adäquater Arbeitseinsatz gewährleistet; gleichzeitig verschlechtern sich die Bedingungen für einen betrieblichen Aufstieg zusehends (Abbau von Hierarchien, zunehmende Konkurrenz mit (Fach-)Hochschulabgängern). Die betriebliche Förderung von Fort- und Weiterbildung wird reduziert oder eingestellt und entsprechende Anstrengungen privater Initiative überlassen. Da, wo es Facharbeiterentwicklungskonzepte gibt, haben diese eine ausgeprägte Selektionsfunktion. Dies führt dazu, daß für die Facharbeiter aus der eigenen Ausbildung berufliche Entwicklungsmöglichkeiten häufig da enden, wo sie früher begannen, nämlich bei einer ausbildungsadäquaten Facharbeitertätigkeit.

Von der Debatte Anfang der 90er Jahre über eine Erhöhung der Attraktivität der Facharbeiterposition (vgl. Bayerischer Metallarbeitgeberverband 1991) ist in der Praxis betrieblicher Personalentwicklung wenig übriggeblieben.

These 11: Die gegenwärtige Krise des dualen Systems industrieller Berufsausbildung und seine unsichere Zukunft scheinen eher als Ausdruck grundlegend neuer betrieblicher Governance-Strukturen zu interpretieren zu sein denn als vorübergehende (konjunkturelle) Reaktion

Die vorgestellten Befunde unserer empirischen Forschung fügen sich in die aktuelle Diskussion über den künftigen Entwicklungspfad der deutschen Industrie ein und lassen sich entlang der entgegengesetzten Positionen dechiffrieren. Die in unserer Beurteilung noch am ehesten intakte Ausbildung finden wir in einem auf traditionelle, handwerklich geprägte Facharbeit setzenden Maschinenbau-Betrieb (Stufe I), dessen Entwicklungspfad noch weitgehend den Merkmalen des für Deutschland typischen Stakeholder-Kapitalismus folgt: eine langfristige Humankapitalperspektive in Ausbildung (mit sogar steigenden absoluten und relativen Ausbildungsausgaben), Personalentwicklung und Arbeitsorganisation mit differenziertem Berufsspektrum.

Aber innerhalb unseres Samples führt dieses Unternehmen eine Nischenexistenz. Ein arbeitsprozeßlich ähnlich strukturiertes Maschinenbau-Unternehmen hat die Ausbildung ganz eingestellt und setzt voll auf externe Rekrutierung. Bei der Mehrheit der Betriebe finden wir in bezug auf Ausbildung und Humanressourcen-Praxis zunehmend Merkmale, die in der Diskussion dem Konzept des Shareholder-Kapitalismus zugeschrieben werden: konsequente (kurzfristige) Kostenorientierung, Aufweichung der internen Arbeitsmarktstrukturen und der ihnen entsprechenden Personalentwicklung, Flexibilisierung des Arbeitskräftepotentials durch berufliche Entspezialisierung, ohne das Qualifikationsniveau „Facharbeiter“ aufzugeben.

Allerdings scheint uns bei der Klassifizierung neuer betrieblicher Governance-Strukturen Vorsicht geboten bei der Verwendung hochaggregierter Kategorien für Typen der Kapitalverwertung, wie sie die gängigen Begriffe des Stakeholder- und Shareholder-Kapitalismus darstel-

len. Wie sich historisch der Stakeholder-Kapitalismus durchaus mit tayloristischen Organisationsformen von Arbeit vertrag, so läßt sich heute eine Shareholder-Value-Orientierung durchaus mit komplexen Formen von Industriearbeit vereinbaren -, wenn die entsprechenden Produktionsprozesse dies opportun erscheinen lassen. Es gibt unseres Erachtens keine zwingende lineare Verbindung zwischen Typen von Kapitalverwertungsstrategien und Arbeitsorganisationskonzepten. Zur Kennzeichnung der neuen Steuerungsformen betrieblicher Kooperationsweisen und Arbeitsabläufe erscheint es uns deswegen angemessener, vorerst weniger komplexe Kategorien wie die der *Prozeßorientierung* und die der *konsequenten Kostensenkungsstrategie* zu verwenden, weil sich von ihnen her direkte Verbindungslinien zu Organisationsformen von Arbeit und Ausbildung ziehen lassen.

Es ist im Augenblick schwer zu sagen, in welchem Ausmaß und wie schnell sich die neuen Prinzipien prozeßorientierter Betriebs- und Arbeitsorganisation und eine konsequente Kostensenkungsstrategie industrieweit durchsetzen werden. Ihre Durchsetzung würde nach unseren empirischen Befunden auch nicht bereits das Ende der Facharbeiterproduktion und der dualen Ausbildung bedeuten, aber sie würde zu einem anderen Facharbeitertypus führen, der als beruflicher „Generalist“ für relativ große Bereiche sich sukzessive und bedarfsbezogen Spezialqualifikationen in der Weiterbildung aneignet. Dieser Typ wäre auch in seinem betrieblichen Status nicht mehr so exklusiv wie der „Berufsfacharbeiter“ der Vergangenheit. Die Facharbeiterproduktion würde in Fortschreibung unserer Befunde quantitativ ein deutlich niedrigeres Niveau als in der Vergangenheit haben und damit die Facharbeiterausbildung auch nur noch einen Bruchteil der Ausbildungsverhältnisse des dualen Systems stellen.

Bezogen auf qualitative Aspekte der berufsbildungspolitischen Diskussion machen unsere Befunde deutlich, daß die Probleme offensichtlich nicht in mangelnder Anpassung der Berufsbilder an neue Gegebenheiten liegen. In der betrieblichen Durchführung der Facharbeiterausbildung hat sich in den letzten Jahren eine neue „Neuord-

nung“ in Richtung auf berufliche Entspezialisierung und Standardisierung von Basisberufen durchgesetzt.

IV. Erfahrungen und Orientierungen von (angehenden) Facharbeitern

These 12: Die Hauptmotivation für die Aufnahme einer gewerblichen Ausbildung ist nach wie vor das Interesse an einer vorwiegend praktisch orientierten Tätigkeit, nicht am Einstieg in eine „andere“ Bildungskarriere

Eine wesentliche Fragestellung unserer Untersuchung bezieht sich auf die Vermutung, daß die Ansprüche und Lebenskonzepte der Jugendlichen sich in Richtung Bildung verschieben, qualifizierte Jugendliche sich tendenziell weniger für gewerblich-technische Berufe interessieren und daß dadurch die Perspektive einer Facharbeitertätigkeit von der subjektiven Seite her unter Druck gerät. Diese Annahmen werden durch unsere Untersuchungsgruppe nicht bestätigt.

Eine Analyse des Berufswahlverhaltens zeigt, daß die überwiegende Mehrheit der Befragten am Ende der Schulzeit eine klare Entscheidung für eine gewerbliche Ausbildung in einem Facharbeiterberuf getroffen hat. Fast drei Viertel der Befragten hatten nach der Schule eine eindeutige Orientierung auf eine Lehre, etwa ein Viertel ging durch einen Abwägungsprozeß zwischen Schule und Ausbildung, jeweils ohne nennenswerten Einfluß des erreichten Abschlusses. Die Zahl derjenigen, die lieber zur Schule gegangen wären (und aufgrund von elterlichem Druck oder aus Angst vor Versagen davon abgesehen haben), ist verschwindend gering.

Für die oftmals geäußerte Vermutung, die Einmündung in eine Facharbeiterausbildung oder -tätigkeit würde zunehmend aus einer Negativselektion der „Verlierer am Arbeitsmarkt“ hervorgehen, für die diese Perspektive

eine „second-best“-Lösung darstelle¹⁰, finden wir in unserer Stichprobe keine Belege. Dagegen spricht sowohl die Verteilung der Schulabschlüsse - mit einem starken Übergewicht der Jugendlichen mit mittlerer Reife - wie auch der außerordentlich hohe Anteil von 80 % der Befragten, die sich ausdrücklich für einen Facharbeiterberuf entschieden: lediglich 21 % unserer Gesprächspartner hatten sich überhaupt *auch* auf Berufe beworben, die nicht dem industriellen Metall- oder Elektrobereich zuzuordnen sind. Ihre „Wunsch Ausbildung“ d.h. ihre erste Priorität bei der Suche nach einer Ausbildungsstelle haben 62 % der Befragten realisieren können, aber auch die Umorientierung von Berufswünschen fand überwiegend innerhalb des gewerblichen Bereichs statt (13 %), entweder von Elektro auf Metall oder innerhalb des Metallbereichs (z.B. von Industriemechaniker auf Zerspansungsmechaniker).

Es läßt sich also festhalten daß die überwältigende Mehrheit unserer Gesprächspartner sich bewußt und eindeutig für eine Facharbeiterausbildung entschieden hat. Dabei standen die traditionellen Motive der Schulmüdigkeit, des erwarteten Praxisbezugs und der materiellen Selbständigkeit im Vordergrund. Es handelt sich überwiegend nicht um „Verlierer auf dem Arbeitsmarkt“, sondern um eine durchaus qualifizierte Positivauswahl. Entgegen modischer Äußerungen über die nachlassende Leistungsbereitschaft und -fähigkeit Jugendlicher spricht dies zunächst dafür, daß die Interessenten für eine gewerbliche Ausbildung in der Regel erstens schulisch zumindest ausreichend qualifiziert und zweitens für die jeweilige Ausbildung auch motiviert sind.

10 Diese aus der Berufsberatungsstatistik, welche für die 90er Jahre einen Stellenüberhang ausweist, abgeleitete Vermutung erscheint aus zwei Gründen nicht stichhaltig: Erstens überzeichnet diese Statistik systematisch das Stellenangebot - Anfang der neunziger Jahre um bis zu hunderttausend Stellen gegenüber dem ermittelten Gesamtangebot (Berufsbildungsbericht 1996, S. 26). Dies geschieht durch Kumulation der jeden Monat gemeldeten Stellen und fehlende Bereinigung um zurückgezogene Stellenangebote. Gleichzeitig wird die Nachfrage unterzeichnet (allenfalls 50%iger Einschaltungsgrad der Berufsberatung durch Jugendliche - vgl. Berufsbildungsbericht 1997, S. 36f.). Zweitens hat es in den von uns untersuchten Betrieben einen Bewerberüberhang zwischen 4 und 10 Bewerbern pro Stelle gegeben, so daß die Betriebe nach eigenem Bekunden qualifizierte und motivierte Jugendliche auswählen konnten.

These 13: In den Erwartungen der meisten Jugendlichen an die Ausbildung stehen Motive der persönlichen Entwicklung gleichrangig neben denen des beruflichen Kompetenzerwerbs

Für drei Viertel der Jugendlichen stellt der Beginn der Ausbildung einen deutlichen biographischen Einschnitt dar, der jedoch von den meisten ohne nennenswerte Probleme gemeistert wird. Ein wesentliches Beurteilungskriterium für die Ausbildung ist, inwieweit diese den an die „Statuspassage“ vom Schüler zum Auszubildenden geknüpften Erwartungen im Hinblick auf Kompetenzerwerb und Erwachsen- und Selbständigwerden gerecht wird:

- Ambitionierte pädagogische Ansätze kooperativen, selbstorganisierten und arbeitsintegrierten Lernens werden durchgehend positiv aufgegriffen; kritische Töne beziehen sich auf bisweilen mangelhafte Umsetzung der Konzepte.
- Ausbildungskonzepte, in denen nach wie vor das Motto „Eisen erzieht“ für die Grundausbildung der Metall- und Elektroberufe maßgeblich zu sein scheint und die nicht als entwicklungsfördernd angesehen werden, ernten harte Kritik von Auszubildenden und auch rückblickend von den Facharbeitern.

Die Begründungen für die jeweilige Position sind dabei weniger fachlicher Natur; vielmehr beziehen sie sich auf die Förderung respektive Behinderung von eigenen Entwicklungsprozessen. Wie sehr die normativen Erwartungen in Richtung wachsender Selbständigkeit, die an die Statuspassage von der Schule in die Ausbildung geknüpft sind, die Sichtweise der Jugendlichen beeinflussen, zeigt die starke Korrespondenz dieser Frage mit der Gesamtbewertung der Ausbildung. Dort, wo im Rahmen einer traditionell handwerklich orientierten Ausbildung Autorität und Kontrolle dominieren, sehen sich Jugendliche nicht nur in ihren Qualifizierungs-, sondern vor allem auch in ihren Entwicklungsinteressen verletzt und bringen dies deutlich zum Ausdruck.

Umgekehrt ist es so, daß die häufig geübte Kritik am Einüben manueller Fertigkeiten in der Grundausbildung

sich nicht nur gegen dessen Diziplinierungscharakter richtet. Sie bezieht sich gleichzeitig auf das, was die Jugendlichen als qualifikatorische Anforderungen an moderne Facharbeiter begreifen. Kritisiert wird, daß diese Phase oft einfach zu lange dauert und daß man in dieser Zeit Sachen machen könnte, die sinnvoller seien. Die Teile der Ausbildung, die für viele Jugendliche sehr viel attraktiver zu sein scheinen, sind durch Arbeiten an Maschinen und den Umgang mit moderner Technologie bestimmt. Die eigentlichen Qualifizierungsinteressen beziehen sich somit eher auf die Beherrschung komplexer technischer Systeme als auf die traditionelle Fähigkeit zur sorgfältigen Ausführung manueller Verrichtungen. Theoretische Anteile werden positiv bewertet, solange sie fachbezogen bleiben und ihre Verbindung zu praktischen Aufgaben und Problemen hergestellt wird, die in der Betriebs- und Berufsrealität auftreten oder doch zumindest auftreten können.

Dies läßt darauf schließen, daß die ausbildungsbezogenen Erwartungen und Ansprüche sich in jene Richtung und Ausprägung wandeln, die den prognostizierten Anforderungen an den Facharbeiter der Zukunft (höhere Anforderungen, kommunikative Kompetenzen) entspricht. Ausbildung wird dabei von den Jugendlichen nicht nur als beruflicher Kompetenzerwerb verstanden, sondern im Kontext der eigenen Entwicklung gesehen und reflektiert.

These 14: Facharbeit - und die damit verbundene Entwicklungsperspektive - ist keine Zwischenstation einer beruflich akzentuierten Bildungskarriere, sondern ein (berufs-)biographisches Konzept

In fast allen Aussagen zur Arbeit sind Elemente enthalten, die auf die Bedeutung von Entwicklungschancen verweisen, sei es durch den Zugang zu immer modernerer und komplexerer Technologie im Fertigungsbereich, durch die Übernahme von mehr Verantwortung im Rahmen horizontaler Karrieren oder durch vertikale Karrieremuster. Drei Fünftel der Facharbeiter können sich

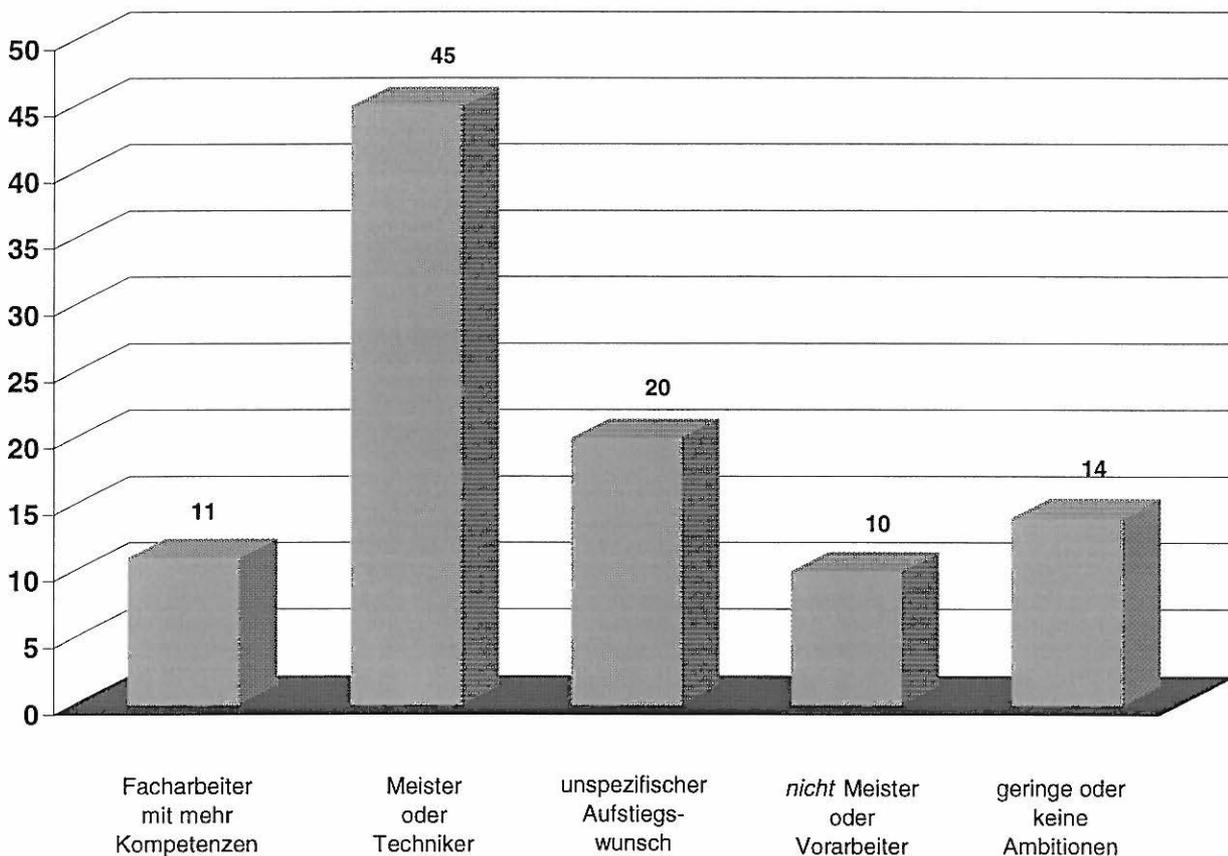
grundsätzlich eine längerfristige Perspektive in einer Facharbeitertätigkeit vorstellen; dies ist eng mit den Tätigkeitstypen verknüpft: fast zwei Drittel der „Systemregulierer“ und mehr als drei Viertel der „Problemlöser“ können sich auf eine solche Perspektive einlassen, aber nur 40 % der traditionellen handwerklichen Facharbeiter.

Gleichzeitig äußern jedoch drei Viertel der Facharbeiter Aufstiegsambitionen, fast die Hälfte wäre interessiert an einer Stelle als Meister oder Techniker (vgl. Schaubild 1). Die Chancen auf die Erfüllung beruflicher Wünsche und Vorstellungen werden jedoch überwiegend als schlecht eingeschätzt. Insgesamt gesehen zeigen die Aspirationen der Befragten eine erstaunlich hohe Bereitschaft, den einmal begonnenen Berufsweg fort-

zusetzen: Die große Mehrheit der Befragten gab die Erwartung an, mittelfristig entweder als Facharbeiter oder als Meister bzw. Techniker zu arbeiten, d.h. sie orientieren sich am - durch die traditionellen Aufstiegsoptionen erweiterten - Facharbeiterbereich.

Qualifikationsbereitschaft und Ansprüche auf Entwicklungschancen der Jugendlichen einerseits und wahrgenommene Realisierungschancen andererseits klaffen deutlich auseinander. Die Folgen einer solchen Diskrepanz beschränken sich nicht nur auf den Arbeitsbereich selbst, sondern haben Konsequenzen für die psychische und soziale Entwicklung der Arbeitenden. Dort, wo unter restriktiven Arbeitsbedingungen die Chancen auf berufliche Weiterentwicklung stark eingeschränkt sind, leidet das Gefühl der Kontrolle über relevante Lebensbe-

Schaubild 1:
Berufliche Aspirationen von Facharbeitern (in %, n = 71)



dingungen und es entwickelt sich eine resignative Grundhaltung, die die Eigenmotivation einschränkt. Reale berufliche Handlungschancen, transparente betriebliche Personalentwicklungssysteme und sichtbar erfolgreiche „Modelle“¹¹ - fördern dagegen die Motivation zur persönlichen und beruflichen Weiterentwicklung und das Gefühl „interner“ Kontrolle.

Das Resultat des Zusammenwirkens von Aspirations- und Chancenstruktur zeigt sich in den mittelfristigen beruflichen Erwartungen: Ein für uns überraschend hoher Anteil von Facharbeitern und Auszubildenden, knapp drei Viertel, setzt trotz der wahrgenommenen Probleme nach wie vor auf die Facharbeiter-Laufbahnen. Selbst weitere Bildungsanstrengungen führen nicht notwendig dazu, aus der Facharbeiterlaufbahn auszusteigen, sondern dienen der Verbesserung der Chancen innerhalb dieser oder der persönlichen Entwicklung. Ausstiegsoptionen sind mit etwa 20 % unerwartet selten; entweder sie sind familiär bedingt (Selbständigkeit durch Übernahme des elterlichen Betriebs), oder hängen mit den betrieblich gebotenen Perspektiven zusammen: Bildungsperspektiven bleiben für die Azubi eine wesentliche Option bei Nicht-Übernahme, bilden eine Alternative zu unbefriedigenden Arbeitsbedingungen oder sind ein Schritt im Rahmen betrieblich definierter Karrierewege (Berufsakademie, Stipendium).

These 15: Trotz höchst unterschiedlicher und teilweise prekärer Realisierungschancen werden subjektiv-sinnhafte und entwicklungsbezogene Ansprüche an Arbeit gleichrangig neben den reproduktionsbezogenen aufrechterhalten

Die von uns verwendete Skala zur Arbeitsorientierung zeigt neben der insgesamt überragenden Bedeutung eines sicheren Arbeitsplatzes (91 %)¹² und gesundheitsverträglicher Arbeitsbedingungen (88 %), daß inhaltliche Anforderungen an die Arbeit (interessante Tätigkeit: 82 %; Selbständigkeit: 79 %) nahezu den gleichen Stellenwert haben, dicht gefolgt von dem Bedürfnis nach Sinnhaftigkeit in der Arbeit (72 %).

Insbesondere die Werte der Auszubildenden, die in den subjektiven Dimensionen jeweils ca. 15 % über denen der Facharbeiter liegen, weisen darauf hin, daß diese Ansprüche an die Arbeit in außerordentlich hohem Maße in den Betrieb hineingetragen werden. Auch wenn sie sich im Laufe der Aneignung betrieblicher Realität ein wenig reduzieren, bleiben sie immer noch auf hohem Niveau bestehen. Es scheint uns dies eine weitere Bestätigung der These von der „normativen Subjektivierung der Arbeit“ zu sein, die Baethge Anfang der 90er Jahre formuliert hat. Regressionsanalysen zeigen einen leichten Rückgang sozialer und intrinsischer Arbeitsorientierungen mit zunehmendem Alter. Dieser Rückgang dürfte damit zu erklären sein, daß sich die Lebensentwürfe Jugendlicher in diesem Alter erst nach und nach ausdifferenzieren und erweitern und so an die Stelle unverbundener Bezüge zu Arbeit und Freizeit ein ausbalanciertes, Arbeit und Privatbereich integrierendes Muster tritt (Baethge et al. 1988, vgl. auch Hoff/Lempert/Lappe 1991).

Diese Balance ist jedoch nicht zu verwechseln mit der Aufgabe subjektiv-sinnhafter zugunsten materiell-reproduktiver Ansprüche.¹³ Hierauf verweisen die Kriterien, nach denen junge Facharbeiter ihre Arbeit als „gute Arbeit“ kennzeichnen: Hauptkriterium für die entsprechen-

11 In Anlehnung an Bandura (1979) fassen wir hierunter die Möglichkeiten, daß man anhand der Beobachtung anderer selbst lernt und sein Verhalten ändert („Modelllernen“). Ein Beispiel hierfür liefert eine Facharbeiterin, welche ihre Weiterbildungsmotivation aus der Beobachtung erfolgreicher Vorbilder ihrer Arbeitsumgebung gewinnt: „...Ich denke, daß die Chancen nicht so schlecht sind, ich kenne eine ganze Menge Sachbearbeiter, die auch über die Technikerschiene dahin gekommen sind; da denkt man sich dann immer: das wird dir auch passieren, das schaffst du auch“.

12 Mindestens „6“ auf einer siebenstufigen Rating-Skala.

13 Dies zeigt sich auch quantitativ in der positiven Korrelation intrinsischer, sozialer und extrinsischer Arbeitsorientierungen.

de Bewertung ist die Frage, ob sie interessant und abwechslungsreich ist. Mit einigem Abstand folgen Gesichtspunkte ausreichender Dispositionsspielräume, bestehender Möglichkeiten der Belastungsregulation und vorhandener Herausforderungen.

Wenn unter diesen Aspekten eine Mehrheit der befragten Facharbeiter ihre aktuelle Arbeit auch als positiv bewertet, so zeigt sich doch, daß ihre Ansprüche je nach betrieblichem Facharbeitereinsatzkonzept auf relevante Unterschiede der Realisierung treffen. Diese Unterschiede beziehen sich sowohl auf das zugewiesene Funktionsprofil wie auch auf das in den Betrieben daran gebundene Anforderungsniveau: Facharbeiter, deren Tätigkeiten wir als „Systemregulierung“ oder „Problemlösung“ bezeichnen, tendieren weitaus stärker dazu, ihre Arbeit als „gute Arbeit“ zu kennzeichnen, als dies die Facharbeiter tun, welche handwerkliche Arbeit leisten. Noch einmal deutlich kritischer äußern sich innerhalb dieser Tätigkeitsgruppen diejenigen Facharbeiter, bei denen das Anforderungsprofil das Niveau qualifizierter Arbeit erst gar nicht berührt.

These 16: Facharbeiter: Konturen eines neuen (alten) Sozialtyps

Die Analyse der Aussagen von Facharbeitern und Auszubildenden aus den beteiligten Betrieben deutet an, daß ein in mancher Hinsicht neuer Typus eines gewerblichen Arbeitnehmers auf dem Vormarsch ist. Mit dem traditionellen Facharbeitertypus, wie ihn z.B. Lutz (1992, siehe auch Lutz & Voß, 1992) beschreibt, hat er gemein, daß er eine vorwiegend praktische Tätigkeit anstrebt. Dies schließt zwar *auch* die Bereitschaft zu körperlicher Arbeit und der sorgfältigen Ausführung manueller Verrichtungen ein, aber die Akzente des beruflichen Selbstverständnisses haben sich deutlich verschoben. Ihre eigentliche berufliche Kompetenz sehen die von uns befragten Auszubildenden und jungen Facharbeiter weit eher in der Beherrschung technischer Systeme. Dies korrespondiert weitgehend mit den Tätigkeitsbereichen, die von

uns als „Systemregulierung“ und „Problemlösen“ gefaßt werden.

Neu scheint uns weiterhin die Deutlichkeit zu sein, mit der subjektbezogene Ansprüche an Arbeit und weitreichende persönliche Entwicklungsansprüche kombiniert werden. Dies bedeutet nicht nur, sich im Rahmen der alltäglichen Arbeitserfahrung als Subjekt einbringen zu können anstatt - wie es viele Jugendliche formulieren - sein Gehirn und seine Persönlichkeit am Werkstor abzugeben. Es wird darüber hinaus deutlich, daß von Beginn der Ausbildung an bis hin zu langfristigen beruflichen Plänen die Entwicklung im Arbeitsbereich und die persönliche Entwicklung weitgehend als Einheit gefaßt werden. Dies bedeutet auch für die jeweiligen berufsbiographischen Entwürfe, sich *nicht* mit dem einmal erreichten Berufsabschluß und der Freisprechung zufriedenzugeben, sondern sich weitere Ziele zu setzen. Ob diese Ziele im Rahmen traditioneller „vertikaler“ Aufstiegsmuster verfolgt werden, ob sie sich an neuen Karrierepfaden für Facharbeiter orientieren oder aber ganz außerhalb des gewerblichen Bereichs weiterverfolgt werden, hängt zum großen Teil von den gebotenen Chancen ab. Das Bedürfnis nach „Entwicklung“, nach der Vermeidung von Stillstand, zieht sich wie ein roter Faden durch die meisten Interviews. Dies steht zwar im Einklang mit den von Politikern und Verbänden häufig geforderten und in Ausbildungsordnungen festgeschriebenen Eigenschaften („lebenslanges Lernen“), kollidiert aber weitgehend mit den betrieblich gebotenen Möglichkeiten von Personalentwicklung.

Vieles deutet darauf hin, daß eine solchermaßen subjekt- und entwicklungsbezogene berufliche Selbstdefinition sich stärker an der - individuell empfundenen - Qualifikation bzw. Kompetenz als am - sozial definierten - Berufsbild orientiert. Damit verblaßt auch das Gefühl der Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe, das in der Vergangenheit für die Struktur der industriellen Beziehungen eine große Rolle gespielt hat. Damit wird auch die Verbundenheit mit einer kollektiven Interessenvertretung - ohne deren Notwendigkeit zu leugnen - immer schwächer und weicht einer schon in den 80er Jahren

beschriebenen "Versicherungsmentalität". Dies zeigt sich unter anderem in der Beantwortung der Frage nach der Bedeutung von Solidarität. Dieser Schlüsselbegriff der Arbeiterbewegung verwies in seiner traditionellen Bedeutung auf die Notwendigkeit und tatsächlich geübte Praxis, gemeinsam für die Wahrung der Arbeiterinteressen - im Betrieb und in der Gesellschaft - einzustehen. Bei unseren Interviewpartnern war von dieser Bedeutung nicht sehr viel zu spüren: Die Hälfte der Facharbeiter und drei Viertel der Auszubildenden verstanden unter Solidarität im wesentlichen gegenseitige Hilfe und Unterstützung am Arbeitsplatz, Zusammenhalt in der Gruppe usw.; nur für knapp 10 % der Auszubildenden, aber immerhin noch für gut ein Drittel der Facharbeiter besitzt Solidarität dagegen noch die traditionelle Bedeutung.

Die eklatanten Unterschiede in der Konnotation des Solidaritäts-Begriffs zwischen Facharbeitern und Auszubildenden werfen die Frage auf, ob sie hauptsächlich sozialisationsbedingt sind und sich durch das Hineinwachsen in betriebliche Strukturen auf die Dauer angleichen, oder ob es sich zumindest zum Teil um einen Kohorteneffekt handelt, der auf die Fortdauer der Erosion kollektiver Bezüge im Arbeitsleben verweist. Auch der Bereich von Freizeitgestaltung und Gesellungsformen spricht gegen eine ausgeprägte soziale Zuordnung: berufs- und statusheterogene Aktivitäten dominieren, soziale Identität scheint sich - zumindest in den untersuchten Altersgruppen - eher über wohnortbezogene Aktivitäten oder altershomogene Peergroups herzustellen.

Fazit: Es gibt ein Potential für einen „neuen“ Facharbeiter, das hochgradig den vielfach zitierten Anforderungen an theoretisches Wissen, Schlüsselqualifikationen und Problemlösungskompetenzen entspricht, wie sie auch in modernen Ausbildungskonzepten ihren Niederschlag finden. Das Hauptproblem, das die betriebliche „Bindekraft“ für diesen Facharbeiter einschränkt, ist weniger die Akzeptanz aktueller Arbeitsbedingungen als die als unzureichend empfundenen Entwicklungsmöglichkeiten. Das massive Bedürfnis nach „Entwicklung“ wird vermutlich als sozialisatorische Voraussetzung mitgebracht

und durch das „hidden curriculum“ der neugeordneten Berufe weiter verstärkt. Unsere Prognose lautet daher, daß es sich weniger auf der subjektiven Seite, sondern in den Betrieben selbst entscheidet, ob der Facharbeiter im industriellen Bereich noch eine Zukunft hat. Wenn diese in der Lage sind, Absolventen einer gewerblich-technischen Ausbildung adäquate Arbeitsbedingungen und berufliche - damit auch persönliche - Entwicklungsmöglichkeiten zu bieten, wird es auch in Zukunft genügend junge Leute geben, die sich für einen Facharbeiterberuf entscheiden.

Literaturverzeichnis

- Baethge, M.; Baethge-Kinsky, V. (1998): Der implizite Innovationsmodus: Zum Zusammenhang von betrieblicher Arbeitsorganisation, human resources development und Innovation. In: Lehner, F.; Baethge, M.; Kühl, J.; Stille, F. (Hrsg.): Beschäftigung durch Innovation. München und Mehring.
- Baethge, M.; Hantsche, B.; Pelull, W.; Voskamp, U. (1988): Jugend: Arbeit und Identität. Opladen.
- Bandura, A. (1979) Sozial-kognitive Lerntheorie. Stuttgart.
- BMBF (Hrsg.) Berufsbildungsbericht 1996, Bonn.
- BMBF (Hrsg.) Berufsbildungsbericht 1997, Bonn.
- Faust, M.; Jauch, P.; Brünnecke, K.; Deutschmann, Chr. (1994): Dezentralisierung von Unternehmen. München und Mehring.
- Gerst, D.; Hardwig, Th.; Kuhlmann, M.; Schumann, M. (1995): Gruppenarbeit in den 90ern: zwischen strukturkonservativer und strukturinnovativer Gestaltungsvariante. In: SOFI-Mitteilungen Nr. 22. Göttingen.
- Hoff, E.-H.; Lempert, W.; Lappe, L. (1991): Persönlichkeitsentwicklung in Facharbeiterbiographien. Bern, Stuttgart, Toronto.
- Kern, H.; Sabel, C.F. (1994): Verblaßte Tugenden. Zur Krise des deutschen Produktionsmodells. In: Beckenbach, N.; van Treeck, W. (Hrsg.): Umbrüche gesellschaftlicher Arbeit. Soziale Welt, Sonderband 9. Göttingen.
- Lutz, B. (1987): Arbeitsmarktstruktur und betriebliche Arbeitskräftestrategie. Eine theoretisch-historische Skizze zur Entstehung betriebszentrierter Arbeitsmarktsegmentation. Frankfurt a.M./New York.
- Lutz, B. (1991): Qualitative Einflüsse auf Zugang und Bestandsentwicklung bei Facharbeitern. München, MS.
- Lutz, B. (1992): Welche Zukunft haben die Facharbeiter? In: Berufsbildung, Nr. 2, S. 1-7.

- Lutz, B; Voß, G. (1992): Subjekt und Strukturwandel - Versuch der Neubestimmung einer soziologischen Schlüsselbeziehung am Beispiel des Facharbeiters. In: Mitteilungen des Sonderforschungsbereichs 333 der Universität München. Sonderheft 1.
- Picot, A.; Reichwald, R.; Wigand, R. (1995): Die grenzenlose Unternehmung. Information, Organisation, Management. Wiesbaden.
- Polanyi, M. (1985): Implizites Wissen. Frankfurt.
- Schumann, M.; Baethge-Kinsky, V.; Kuhlmann, M.; Kurz, C.; Neumann, U. (1994): Trendreport Rationalisierung. Berlin.
- Veltz, P. (1988): Arbeitsablauf und Organisation in der Automobilindustrie: Entwicklungstendenzen. In: Dankbaar, B.; Jürgens, U.; Malsch, Th. (Hrsg.): Die Zukunft der Arbeit in der Automobilindustrie. Berlin.
- Voskamp, U.; Wittke, V. (1991): Junge Facharbeiter in der Produktion. Eine Herausforderung für die Gestaltung der betrieblichen Arbeitsorganisation. In: Informationen zur Gestaltung der Arbeit, 9/91, Siemens. München.

5

Mythos Facharbeit

Anmerkungen aus ausländischer Sicht über die „Verberuflichung“ des industriesoziologischen Diskurses in Deutschland

Bruno Cattero

Der folgende Beitrag ist eine für die SOFI-Mitteilungen überarbeitete und erweiterte Fassung eines Aufsatzes, der unter dem Titel „Beruf und Berufsausbildung - Mythen und Widersprüche im deutschen Modell“ 1998 in dem vom Autor herausgegebenen Buch „Modell Deutschland, Modell Europa - Probleme, Perspektiven“ beim Verlag Leske+Budrich erscheint. Ergänzt wurde der Text vor allem in vergleichender Hinsicht, indem hier die Rationalisierungskonzepte und -praktiken bei Fiat und Volkswagen aus der Perspektive des Berufes bzw. der Organisation miteinander konfrontiert werden. Der Text baut auf ein von der Hans-Böckler-Stiftung gefördertes Forschungsprojekt über die gesellschaftliche Einbettung der Rationalisierungskonzepte in den zwei benannten Unternehmen auf, das vom Verfasser am Soziologischen Seminar und am Zentrum für Europa- und Nordamerika-Studien (ZENS) der Universität Göttingen durchgeführt wurde und dessen Ergebnisse demnächst unter dem Titel „Lavorare alla Fiat - Arbeiten bei VW. Automation, Arbeit und soziale Regulierung im Vergleich“ beim Verlag Westfälisches Dampfboot erscheinen. Für ihre wertvollen Kommentare zu früheren Fassungen des Textes danke ich Horst Kern und Ulrich Voskamp.

1. Erfolgsfaktor und Krisenursache?

Im „deutschen Modell“ sind Beruf und Berufsausbildung eine „Basisinstitution“ - dieses Verständnis existiert nicht nur in Deutschland, sondern auch im Ausland. Gerade dort sind „deutsche Qualitätsarbeit“ und wirtschaftlicher Erfolg immer noch eng mit dem Begriff „Facharbeiter“ verbunden. Dazu haben vor allem die Verbreitung und Resonanz der Thesen jener Autoren beigetragen, deren Texte die Grundliteratur des „deutschen Modells“ in den 80er Jahren bildeten: allen voran Kern und Schumann (1984) sowie Streeck (zuletzt: 1992). Hinzu kamen noch Beiträge anderer deutscher Wissenschaftler, aus denen - wenn auch mit unterschiedlichen Akzenten - ebenfalls die Existenz eines spezifisch deutschen „Facharbeitermodells“ abzuleiten war (auf italienisch beispielsweise Bechtle/Braczyk 1982 und Jürgens 1988).

Nun ist das mit dem internationalen Wissenschaftsbetrieb immer so eine Sache: Die Übersetzung von Büchern - wenn es überhaupt dazu kommt - dauert oft eine Ewigkeit, und wenn sie schließlich erschienen sind, kennen die jeweiligen ausländischen Fachgemeinschaften aus vorher veröffentlichten Aufsätzen und Kongressvorträgen die wichtigsten Thesen schon seit langem. Auch wenn dies für einen schnellen internationalen Austausch durchaus sinnvoll ist, so hat dieses Phänomen jedoch auch seine Kehrseite: In Aufsätzen ist die Argumentationsführung notwendigerweise auf die wesentlichen Aspekte reduziert und um des gewünschten Effektes willen oft pointiert und zugespitzt. Wenn es sich dann um bahnbrechende Thesen handelt, zumal wenn sie über die Fachgrenzen hinaus für Diskussionsstoff sorgen, führen diese sehr bald ein Eigenleben: Die Kette derjenigen, die sie zitieren, verlängert sich zwar rasant, gelesen wird aber oft nur noch die dritte Variante, entsprechend gekürzt und manchmal nochmals zugespitzt. Das Endergebnis ist - stilisiert und die aktuelle Krisen-

diskussion noch beiseite lassend - das folgende Bild: Dank eines dualen Systems der Berufsausbildung, dessen Wurzeln bis in die Zeit der handwerklichen Gilden und Zünfte zurückreichen, haben der Beruf und die Berufsarbeit in Deutschland die Entstehung und Entfaltung der Massenproduktion nicht nur überlebt, sondern ihre konkrete Ausgestaltung selbst geprägt. Der Taylor-Fordismus konnte sich nicht so radikal durchsetzen wie in anderen Ländern, sondern nur in einer weicheren Form, die der andernorts nur noch historischen Gestalt des „Berufsarbeiters“ (*operaio di mestiere, ouvrier de métier* usw.) Platz lassen mußte: eben jenem *Facharbeiter*, dessen Merkmale - Qualifikation, Kompetenz, Autonomie, Verantwortung - woanders nur noch die Referenzfolie für eine soziologische Kritik des Taylorismus darstellten. Auf die in Deutschland noch relativ intakte Facharbeitsstruktur konnten die „neuen Produktionskonzepte“ zurückgreifen, wie umgekehrt letztere zur Verfestigung jener Struktur beitragen.

Ein solches Bild ruft beim ausländischen Kollegen eine Mischung aus Bewunderung und Skepsis hervor. Das Besondere des deutschen „dualen Systems“ leuchtet ihm schon ein - seine Praxisnähe und gleichzeitige Verschulung, die überbetriebliche Standardisierung von Ausbildungsgängen und -zertifikaten mit der dadurch gesicherten gleichwertigen Qualifikation auf dem Arbeitsmarkt, die Regulierung und das Management des ganzen Systems durch die intermediären Akteure. Kurz gefaßt: alles, was aus der Berufsausbildung ein „kollektives Gut“ macht und sie weitgehend der einzelbetrieblichen utilitaristischen Rationalität entzieht - und was der europäische Kollege durchaus gern europäisieren möchte. Weniger einleuchtend ist ihm hingegen der Ursache-Wirkungs-Mechanismus, demzufolge aus diesem „kollektiven Gut“ eine „implizite Organisationsentwicklung“ (Drexler 1995) resultiert, die zu einer qualifizierten (Fach-)Arbeit und einer „ganzheitlichen“ - auf dieses Adjektiv, mit dem er automatisch das Handwerk assoziiert, stößt der Ausländer immer wieder - Arbeitsorganisation führe. Wie konnte die „Basisinstitution“ zu einem solchen Gestaltungs- und Erfolgsfaktor werden?

Daß für den Maschinenbau eine berufsförmige Produktions- und Sozialstruktur charakteristisch ist, das wundert besagten Kollegen nicht. Wenn unser hypothetischer Ausländer ein italienischer Kollege ist, findet er sie beispielsweise auch in den Industriedistrikten der Emilia und dessen weltweit erfolgreichen Klein- und Mittelbetrieben wieder. Was ihm auffällt, ist freilich der kulturelle Unterschied, daß die dort tätigen und ebenso qualifizierten Arbeiter weder von sich selbst, noch von anderen als „Berufsarbeiter“ bezeichnet werden. Dieser Begriff gehört in Italien einer „Arbeitsideologie“ (Accornero 1982) an, die nunmehr Geschichte ist.¹ Vor diesem Hintergrund wird sich der ausländische Kollege höchstens die Frage stellen, ob es das duale System der Berufsausbildung ist, das die in Deutschland gegebene berufsförmige Produktions- und Sozialstruktur bewirkte,

¹ Mit *operaio di mestiere* bezeichnet man in Italien jenen Fabrikarbeiter, der aufgrund der ersten fremdbestimmten Aufsplittungsprozesse seines Arbeitsbereiches mit einem Handwerker nicht mehr vergleichbar war und dennoch aufgrund eines noch beschränkten hierarchisch-organisatorischen Zugriffes noch ein höheres Maß an beruflicher Autonomie genoß - der Arbeiter also der Tourainschen „Phase A“ (Touraine 1955). Wenn auch der Begriff bis Ende der 60er Jahre für die Bezeichnung der indirekten Arbeiter Gebrauch fand: Damit bezeichnete man eher den älteren Instandhalter oder Werkzeugmacher, und gemeint war eher sein - wie auch immer erlerntes - individuelles berufliches Können als seine konkrete Arbeit in der Fabrik. Denn diese wurde nach und nach infolge der fortschreitenden Funktionalisierung der Betriebe und Segmentierung seines Arbeitsbereiches selbst mit der seines Vorgängers nicht mehr vergleichbar. Der entsprechende Begriff war und ist *operaio specializzato*, was ihn vom *operaio comune* (Jedermannsarbeiter) am Fließband auch semantisch unterscheidet, gleichwohl die stattgefundene weitere Einschränkung seinen Tätigkeitsfeldes (nicht unbedingt seines individuellen beruflichen Könnens!) im Vergleich zum früheren industriellen Berufsarbeiter widerspiegelt. Eigentlich scheint dem Ausländer der deutsche Begriff *Facharbeiter* - verglichen mit dem vom Berufsarbeiter - die gleiche Bedeutung zu haben. Neben der Semantik sprechen dafür auch die Befunde der empirisch breit angelegten Studie von Mickler (1981): Für kaum einen Industriefacharbeiter mehr gelte noch die Arbeit nach überlieferten Verfahren am „ganzen Stück“ (S. 213) und „bis auf wenige Tätigkeitsgruppen ist die einstige Vielfalt weitgehend verschwunden“ (S. 214). „Insgesamt - so Mickler abschließend - hat sich bei den modernen Facharbeitern der Funktionsbezug der Arbeit verstärkt: sie sind durch Rationalisierungsprozesse sowohl enger auf ihren funktionellen Kern konzentriert als auch auf funktioneller Basis stärker differenziert worden. Damit ist die einstige Homogenität der Facharbeitergruppen, die zugleich auch ein erhebliches Maß an relativer Autonomie des Arbeitsvollzuges einschloß, zum großen Teil aufgelöst worden. An ihre Stelle ist die vielgestaltige Kooperation spezialisierter Facharbeiter untereinander und mit angelernten Arbeitskräften getreten“ (S. 214 - Hervorhebung von mir, B.C.). Im wissenschaftlichen Alltag aber sind diese Unterschiede verwischt, werden doch in der industriesoziologischen Literatur beide Begriffe häufig synonym verwendet.

oder ob es eher umgekehrt das länderspezifische Fortbestehen einer kräftigen Maschinenbauindustrie und deren *immanente* Facharbeiterstrukturen waren, die zu einer kulturellen „Verberuflichung“ des gesellschaftspolitischen Diskurses über die Berufsausbildung geführt haben und eine solche „Verberuflichung“ weiter nähren.

Bewunderung und Skepsis betreffen nicht so sehr den Maschinenbau, sondern die anderen Branchen, etwa die Automobil- oder Chemieindustrie. Man hatte sie nämlich unter anderem als Sammelbecken von unqualifizierten ausländischen „Gastarbeitern“ in Erinnerung. Wohin sind diese nun verschwunden? Sind auch sie alle Facharbeiter geworden? Oder sind sie vielleicht alle von deutschen Facharbeitern in die Gastronomie abgedrängt worden? Oder beschränkt sich das Beruflichkeitsprinzip auf die Instandhaltung und - allgemeiner - auf die indirekten Bereiche? Wo liegt dann aber die Besonderheit, die nur dem „deutschen Produktionsmodell“ zukäme? Und was steckt überhaupt hinter diesem Begriff des „Facharbeiters“?

Noch mit diesen Fragen beschäftigt, erreicht den Ausländer bereits das Echo der in Deutschland neu entbrannten Diskussion: Nun sprechen die deutschen Kollegen von einer Krise des dualen Systems, von „verbläbten Tugenden“ (Kern/Sabel 1994). Einige (etwa Jürgens/Naschold 1994: 257 f.) machen gar kurzen Prozeß mit dem System und stempeln die „Basisinstitutionen von Fachausbildung und Beruflichkeit“ als Mitursache der Krise des deutschen Produktionsmodells ab. Die vom Berufsausbildungssystem geleistete Qualifizierung der Arbeitskräfte laufe am ganzen Bereich der ausführenden Tätigkeiten vorbei, mit der Folge, daß die Fachkenntnisse „nicht ‘organisch’ in die Optimierung von Produktionsabläufen unter Qualitäts-, Effizienz- und Effektivitätsgesichtspunkten“ einfließen. Zudem seien Fachausbildung und Berufssystem „auf ein System starker Arbeitsteilung und fachlich funktionaler Segregation ausgelegt“, was die dringend nötigen organisatorische Veränderungen bremse oder gar blockiere - eine Diagnose, die man auch bei anderen Autoren wiederfindet:

„Mit der Beruflichkeit des Wissens, mit seiner Aufteilung in unterschiedliche Organisationseinheiten, mit ihren je spezifischen Funktionalperspektiven, durch die damit verbundenen Abschottungstendenzen und strukturbedingten Verständigungsschwierigkeiten werden also Barrieren aufgerichtet, die einen offenen Wissensaustausch zwischen den verschiedenen beteiligten Stellen und Bereichen und eine Integration dieses Wissens erheblich erschweren“ (Lullies et al. 1993, S. 59 f.).

Der Ausländer ist jetzt zwar erleichtert (das „deutsche Modell“ und sein System der Berufsausbildung wirken nun irgendwie „menschlicher“ und nicht mehr so übermächtig...), andererseits aber noch verwirrt. Auf der einen Seite bringt die neue Diskussion einige Antworten auf seine alten Fragen. Die Masse der unqualifizierten Arbeitskräfte inklusive der Gastarbeiter war und ist weiter da, vom dualen System der Berufsausbildung aber abgekoppelt. Das Beruflichkeitsprinzip galt also letzten Endes in den indirekten Bereichen. Allerdings: Diese sollten gerade aus diesem Grund weniger taylorisiert sein, irgendwie anders - das „wie“ war eben nicht klar - als anderswo. Aber plötzlich tauchen hier „Aufteilung in unterschiedliche Organisationseinheiten“, „Funktionalperspektiven“, „Rigiditäten“, „Abschottungen“, „Kommunikations- und Kooperationsbarrieren“ und ähnliches auf - alles, was seit eh und je und überall die funktionale Organisation als betriebsorganisatorisches Pendant des Taylor-Fordismus kennzeichnet! Wenn es so ist: Warum setzen die Kollegen den Akzent dann weiterhin auf Beruf und Beruflichkeit? Warum stellt sich das, was anderswo *organisatorische* Demarkationen ausmacht, in Deutschland als *berufliche* Demarkationen dar? Wegen der „berufsförmigen Produktions- und Sozialstruktur“ deutscher Betriebe? Oder verbirgt sich hinter diesem schon erstaunlichen Phänomen, daß etwas, das bis gestern aus anscheinend so verständlichen, teils gar historischen Gründen ein Erfolgsfaktor war und sich nun urplötzlich in eine Krisenursache verwandelt, vielleicht auch ein Denkschema, welches durch die *scientific community* genährt und reproduziert wird und gleichzeitig deren Beobachtung und Wahrnehmung selektiv steuert (vgl. Kern/Bernoux 1997, S. 274 f.)?

Zumindest einiges scheint in diese Richtung zu deuten. Daß der deutsche gesellschaftspolitische Diskurs über Beruf und Beruflichkeit eine historische Kontinuität aufweist, ist unbestritten. Ob eine solche Kontinuität bis in die Produktions- und Sozialstruktur der Betriebe hineingreift, ist hingegen fraglich. Ohne hier die zahlreichen Fehlschläge und heftigen Debatten beim hundertjährigen Aufbau eines Systems der Berufsausbildung in Deutschland Revue passieren zu lassen: Das 1969 verabschiedete Berufsbildungsgesetz kam auf jeden Fall nach Jahrzehnten, in denen die Berufsausbildung kaum etwas anderes als eine reine Angelegenheit der Unternehmen gewesen war (Greinert 1993, S. 61 f.). Und dies waren die Jahrzehnte, in denen die taylor-fordistische Massenproduktion mit betriebsorganisatorischer Funktionalisierung ihre endgültige Entfaltung fand. Es fällt schwer, sich vorzustellen, daß die Unternehmen bei solchem Freiraum und inmitten dieses Prozesses eine berufsförmige Bildungs- und Organisationspolitik verfolgten. Auch anhand der damaligen Diskussion ist eher davon auszugehen, daß das duale System weitgehend den Bedürfnissen der Unternehmen nachging und vor allem *an eine vorbestehende funktionalisierte Organisation angepaßt und ihr als neues Gewand angelegt wurde*. Ist diese Annahme plausibel, dann wären die heute auftretenden „beruflichen Demarkationen“ Erscheinungsformen einer „organisatorischen DNA“. Und das System der Berufsausbildung erodierte nicht so sehr wegen der (unumstrittenen) Kehrseite der beruflichen Sozialisierung, sondern infolge seiner genetischen - hinter den gesellschaftlichen Masken „Beruf“ und „Beruflichkeit“ versteckten - Verwandtschaft mit der arbeitsteiligen, funktionsbezogenen Facharbeit traditioneller Massenproduktion.

Zugegeben: Worauf dieser Beitrag hinausläuft, ist eine Relativierung der Variablen Beruf und Berufsausbildung im deutschen *Produktionsmodell* - was etwas umfassender ist als der deutsche Maschinenbau, und freilich auch etwas anderes als die „deutsche Gesellschaft“.² Worum es hier geht, ist eine genauere Verortung und

Gewichtung jener Variablen bei Erfolg und Krise des (sozialwissenschaftlich stilisierten) „Modells Deutschland“. Der Anlaß ist nicht nur eine - selbstverständlich auch sozialisationsbedingte - Infragestellung deutscher Denk- und Wahrnehmungsmuster: Auch empirisch deutet einiges auf eine zu einseitige Betrachtung der (positiven wie negativen) Wirkung dieser Variablen in den Unternehmen hin. Die folgende überblicksartige Darstellung einer vergleichenden Untersuchung der Rationalisierungsgeschehen bei Fiat und Volkswagen in den letzten fünfzehn Jahren (Cattero 1998) soll dies verdeutlichen.

2. Gesellschaftliche Unterschiede, betriebliche Realitäten

Um die entscheidende Entwicklung in beiden Unternehmen gleich direkt anzusprechen: Zeitlich (erste Hälfte der 80er Jahre) und inhaltlich läßt sich als gemeinsamer Ausgangspunkt ein technokratischer Ansatz der Rationalisierung feststellen, was zum einen das Ausschalten jedes personalpolitischen Aspekts bei der Planung der Innovationen, zum anderen eine folgenschwere Unterschätzung der organisatorischen Dimension der Automatisierung nach sich zog. Beide führten zu einem immer stärkeren Widerspruch zwischen arbeitsorganisatorischem Modell und betriebsorganisatorischem Umfeld, zwischen Produktions- und Organisationskonzept. Je stärker die Organisation zur „Schlüsselvariable“ der Rationalisierung wurde, desto mehr mußten sich beide Unternehmen von ihrem ursprünglichen Technikzentrismus entfernen und sich dem japanorientierten Rationalisierungsparadigma annähern. Bei einem solchen, in den Grundzügen gleichen Verlauf der Rationalisierungsmuster stellen sich dann die Fragen: Welche konkrete Rolle spielte in den jeweiligen Rationalisierungskonzepten und -praktiken die unterschiedliche gesellschaftliche Erzeugung der Qualifikationen? Und wie verhielt es sich mit ihrer organisatorischen Verwertung?

2 Die Bedeutung von Beruf und Berufsausbildungssystem in fast allen ihren Institutionen ist den deutschen Lesern genügend bekannt, als daß hier noch Literaturhinweise nötig wären.

Fiat - restriktive Qualifizierungspolitik, innovative Organisation

Der Fall Fiat steht exemplarisch für die Berufsbildung als „Privatgut“. In einem Land, in dem das (ausschließlich schulische) System der „Berufsausbildung“ jahrzehntelang, und größtenteils noch heute, einer Art „Lazarett“ zur nachholenden Sozialisierung schulischer Aussteiger gleichkommt, kümmern sich die Unternehmen selbst um die Aus- und Weiterbildung der Belegschaft - sofern es dringend nötig ist. Das war durchaus der Fall bei Fiat, als das Unternehmen 1985 vor seinem bis dahin größten Automatisierungsvorhaben stand. Man hatte „die Maschine auf die Wiese gestellt“ und dann „die Organisation für sie maßgeschneidert“ - ein herrliches Beispiel technokratischer Sichtweise -, und plötzlich merkte man, daß man den heute gängigen, damals aber noch weitgehend unbekanntem Typ des Produktionsarbeiters namens Anlagenführer (*conduttore*) brauchte. So griff man auf die eigene Bildungsstätte zurück, entwickelte in kurzer Zeit Kurse für die zukünftigen *conduttori* und schaffte hierfür eine neue Sektion mit dem Namen „*addestramento tecnologico*“. Selbst die Benennung verrät, worum es ging: nicht Ausbildung (*formazione*), sondern Anlernen (*addestramento*).

Der Ansatz war durchaus zielgerecht, und unter den gegebenen Umständen schien er auch gerechtfertigt. Es ging darum, in kürzester Zeit eine erhebliche Zahl von Beschäftigten anzulernen. Hinzu kamen deren Merkmale: Un- und Angelernte mittleren Alters und mit niedrigem Bildungsniveau (58 % dieser ersten Gruppe von zukünftigen Anlagenführern verfügten nur über die acht Jahre Pflichtschulbildung). Der eigentliche Grund für das restriktive Anlernprogramm lag jedoch anderswo: Ausgehend von einem blinden Vertrauen in die Computertechnologie und in das von ihr erlaubte „*monitoring*“ aller Prozeßvariablen wurden die Anforderungen der neuen Arbeit von Anfang an als gering eingestuft. Man brauche lediglich einen Arbeiter vor Ort, der die entsprechend vereinfachten Informationen lesen und - vom Informationssystem geleitet - die entsprechenden Korrekturen eingeben könne. Vor diesem Hintergrund

verwundert es nicht, daß das entsprechende Anlernkonzept auf nur zwei (!) Monate befristet wurde. Dessen Defizite waren jedoch unübersehbar:

- erstens handelte es sich um ein rein „technisches“ Anlernen, ohne jeglichen Bezug auf die organisatorische Einbettung der Anlagenführungstätigkeit;
- zweitens wurden die Bildungsmaßnahmen ausschließlich vom Bildungswesen in der Unternehmenszentrale entwickelt und umgesetzt, ohne die Werksstrukturen einzubeziehen;
- drittens geschah das dem theoretische Teil nachfolgende on-the-Job-Training neben einem Instandhalter bei laufender Produktion, wobei die starke Nachfrage die Bildungsziele in den Hintergrund drängte;
- und schließlich fehlte es an einer parallelen Weiterbildung der unteren Vorgesetzten.

Man mag ein solches Rationalisierungskonzept und die mit hin verbundene Funktionalisierung der Ausbildung auch „technologischen Neo-Taylorismus“ nennen: Der Unterschied zum Original bestand jedoch darin, daß der *conduttore* ein „Systemregulierer“ (Schumann u.a. 1994) war bzw. sein mußte, also ein Qualifikationstyp, der Taylor völlig fremd gewesen wäre. Der *conduttore* bei Fiat regulierte allerdings recht wenig, und dies bei einem auf seinen Arbeitsplatz beschränkten „System“. Die Schwierigkeiten ließen nicht lange auf sich warten: Nicht mal ein Jahr später geriet die ganze traditionelle Organisation der Werkshalle ins Wanken. Jedes nicht an der Anlage lösbare technische Problem, jeder Veränderungsvorschlag mußte die langen Wege über die hierarchische Leiter der Abteilung und dann innerhalb der jeweiligen Unternehmensfunktionen parallel zur Produktion gehen: von der Instandhaltung zu den technischen Abteilungen, von dort zur Arbeitsanalyse, dann vielleicht zur Qualität usw. Je komplexer ein Problem, je komplexer (und damit wichtiger für die Produktionsziele) die vorgeschlagene Änderung, desto län-

ger wurden die Entscheidungsprozesse und desto weiter entfernten sich die Entscheidungsstellen von der Produktion.

Die Produktionskrise war so dramatisch, daß man sich für eine organisatorische Revolution nach neuen Prinzipien der Integration und Koordinierung entschied. Die früher getrennten, außerhalb der Halle angesiedelten Fachabteilungen wurden aufgelöst, alle technikbezogenen Fachfunktionen einschließlich der Instandhaltung unter einem gemeinsamen Dach („Produktionstechnik“) vereint und - zusammen mit der Produktion - einer hierarchisch abgeflachten, auf das jeweilige Produkt zugeschnittenen und weitgehend autonomen Einheit untergeordnet. Ergänzend dazu schaffte man zur flexiblen Einbindung und Kooperation von Praktikern und Technikern linienbezogene „technologische Teams“. Ihnen gehören, neben Anlagenführern und ihren jeweiligen Vorgesetzten, Instandhalter und Fachtechniker an, alle geleitet und koordiniert vom einem für die Verbesserung und Optimierung eines Segments der Anlage verantwortlichen „Linientechner“ (vgl. Cattero 1992).

Die Flexibilität des „technologischen Teams“ besteht nun darin, daß es sich hier um keine feste Struktur, sondern um einen *organisatorischen Mechanismus* zur interfunktionalen Integration handelt. Aktiviert wird das Team bei gegebenen technischen bzw. organisationsbedingten Problemen des jeweiligen Prozeß- oder Anlagenabschnitts, bei denen es zuerst darum geht, die „richtigen Leute“ so schnell wie möglich zur gegenseitigen Kommunikation zu bringen. Das Team kann selbst dann weiterbestehen, eventuell in einer anderen Zusammensetzung, wenn zur Lösung des Problems oder zur Umsetzung einer Verbesserung andere Abteilungen (Planung, Einkauf, Qualität) einbezogen, Hersteller-, Zuliefer- oder Wartungsfirmen kontaktiert werden müssen, usw.

Wohlgedacht: Auch nach dieser „Revolution“ lief und läuft es bei Fiat alles andere als reibungslos. Auch das intelligenteste Organisationskonzept funktioniert ja nicht von alleine. Linien- und Fachtechniker sind zwar neue

Namen, dahinter stehen jedoch die gleichen Personen, deren betriebliche Sozialisierung in Form bürokratischer Spezialisierung stattfand. Dem entspringt die Gewohnheit der Arbeitskräfte, im Rahmen ihres engen, segmentierten Aufgabenbereichs zu arbeiten und sachlich und fachlich eher nur vertikal zu kommunizieren. Horizontale Kommunikation war früher meist auf Küchengerüchte und Fußballkommentare beschränkt. Darüber hinaus mögen zwar der eigene Schulabschluß (meist ein „technisches Abitur“) und das berufliche Ansehen gesellschaftlich weniger Anerkennung genießen als bei den gleichgestellten Kollegen in Deutschland: Das eigenes Wissen gibt man aber auch bei Fiat ebenso wenig gern preis, sein eigenes „Territorium“ verteidigt man ebenso zäh und zielstrebig. Denn *im Betrieb* ist man eben deswegen „jemand“, und man will es bleiben. Die funktionale Organisation setzte zwar enge Grenzen, aber: wie eng sie auch ausfielen, sie schützten zugleich die eigene betriebliche Identität und Kompetenz. Letztere mag organisatorisch auch klein gewesen sein, aber sie den Laien noch unübersichtlicher zu machen und somit künstlich zu vergrößern, war mit der eigenen Berufssprache ein leichtes Spiel. Nun muß man allerdings gerade transparent miteinander kommunizieren und ebenso transparent kooperieren, um Probleme *gemeinsam* zu lösen. Und dies in einem völlig neuen Organisationsumfeld.

Somit liegt es nahe, daß die entscheidende Rolle im technologischen Team dem Linientechner zukommt. Formell und de facto nimmt er eine klassische Verbindungsrolle zwischen verschiedenen Organisationseinheiten ein. Er muß die Informationsflüsse lenken und laterale - statt ausschließlich vertikale - Beziehungen einschalten und pflegen. Die Linientechner müssen sich allerdings noch stärker umstellen als die Fachtechniker, denn bei ihnen geht es weniger um die punktuelle Lösung einzelner bestimmter Probleme, sondern vielmehr um die *Organisation der Lösung* bei entsprechend erweitertem Rollenzuschnitt. Dabei lassen sich aber beruflicher Hintergrund, betriebliche Laufbahn und persönliche Merkmale ebenso wenig auslöschen wie bei den Spezialisten, mit denen die Linientechner die glei-

che berufliche und betriebliche Herkunft teilen. Auch in diesem Fall stößt man also auf unterschiedliche Verhaltensweisen, je nachdem, welchem Beruf (Mechanik bzw. Elektrik/Elektronik) die einzelnen Linientechniker zugehören und welche betriebliche Biographie sie hinter sich haben: So erweisen sich einige eher als „Büro-Techniker“, die weiterhin möglichst den Schreibtisch der Werkshalle vorziehen und Schwierigkeiten mit den Praktikern bekommen. Andere hingegen verstehen sich eher als „Werkstatt-Techniker“ und gehen manchmal allzu leicht auf Konfrontationskurs mit ehemaligen Bürokollegen. Wie auch immer beruflicher und betrieblicher Hintergrund sowohl im Einzelfall als auch im allgemeinen zu gewichten sind: Darauf zu warten, daß etwa im Bildungssystem die nun dringend benötigten „Schlüsselqualifikationen“ vermittelt oder daß die Grenzen zwischen den Fächern aufgelöst werden, kann sich Fiat ebensowenig wie jedes andere Unternehmen leisten, abgesehen davon, daß es auch nur bedingt helfen würde - Spezialisierung(en) wird man immer brauchen, und es wird sie immer geben, wie auch das organisatorische Problem, sie zu bündeln und dabei unterschiedliche Berufseinstellungen in Einklang zu bringen. Erfolg oder Mißerfolg der Problemlösung hängen folglich weniger von den jeweiligen Merkmalen des Ausbildungssystems ab als von der entsprechenden Aktivierung ergänzender organisatorischer Mechanismen (z.B. Rotation in den Rollen) und personalpolitischer Anreize.

Nur aus dieser Perspektive kann man übrigens verstehen, warum bei Fiat - trotz eines durchaus ausgeklügelten Modells - alte und neue negative Impulse einwirkten, die letztlich zur sukzessiven Anpassung des Organisationskonzept zwangen. Entscheidend dabei war vor allem die spannungsgeladene Bipolarität zwischen Linientechnikern und unteren Vorgesetzten (*capisquadra*), welche sich in alltäglichen Konflikte in der Frage „Qualität versus Quantität“ niederschlug. Diesbezüglich neigten zwar Linientechniker und Instandhalter dazu, den Konflikt zu „verberuflichen“, indem sie auf die unzureichende Qualifikation der *capisquadra* sowie auf ihre Schwierigkeiten, direkt mit anderen beruflichen Rollen und Fachleute zu interagieren, hinwiesen. Da-

hinter steckte freilich ein deutlicher Organisationskonflikt, dessen Ursachen im Organisationsmodell und dessen Integrationsprinzipien lagen:

- Auf der einen Seite hatte der Linientechniker bei auftretenden Probleme zwar die institutionelle Aufgabe, zu entscheiden, „wer was machen soll“, nicht aber die dispositive Befugnis, zu veranlassen, daß es gemacht wird. Jede Entscheidung bedeutete somit langwierige Verhandlungen mit den Praktikern der Produktion, welche aber mit dem Hinweis auf die zu erreichende Stückzahl fast immer die besseren Karten hatten.
- Erschwerend hinzu kam auf der anderen Seite die restriktive Definition der Rolle des Anlagenführers, denn hier hatte sich bei allen organisatorischen Veränderungen eigentlich nichts geändert: Von seinem Arbeitsplatz gesehen blieb das „technologische Team“ lediglich ein Mechanismus zum kontinuierlichen „Absaugen“ und Verarbeiten der empirischen Erfahrung an den Anlagen, ohne daß dadurch entsprechende Kooperationsstrukturen entstanden, in denen sich die Anlagenführer und selbst die Instandhalter einbezogen fühlen konnten. Vor allem: Ohne echte „Systemregulierer“ vor Ort fand sich der eigentliche „Systemregulierer“ bei Fiat - der Linientechniker - nicht mit den vorgesehenen Optimierungsaufgaben, sondern vielmehr mit allen möglichen Alltagsproblemen der Anlage beschäftigt. Und da jede Entscheidung an der Anlage infolge der angesprochenen Bipolarität zu einer organisatorischen Auseinandersetzung geriet, begann der Entscheidungsprozeß wieder die hierarchische Pyramide emporzusteigen - es geschah also gerade das, was das neue Organisationskonzept eigentlich hätte vermeiden sollen.

Die organisatorische Korrektur unter dem Namen „Integrierte Fabrik“ soll den Organisationskonflikt insofern lösen, als die alte Rolle des *capisquadra* abgeschafft und die Produktionseinheiten als *cost centers* neugestaltet wurden. Der Linientechniker bleibt Koordinator, ist

nun aber dem Cost-Center-Leiter direkt zugeordnet, welcher über die finanzielle Autonomie und Verantwortung für Produktion und Maschinen verfügt. Die Notwendigkeit aber, die Integration der Arbeit und nicht nur der Spezialisten neu zu definieren, wird weiterhin nicht anerkannt bzw. abgestritten. Angesichts aber des mittlerweile stark verbesserten Ausbildungshintergrunds der zahlreichen jüngeren *conduttori* und Instandhalter, die nunmehr ein fachliches Diplom oder gar ein technisches Abitur besitzen, findet dies aus beruflicher Sicht keine Rechtfertigung mehr. Und in dem Maße, in dem die zunehmende Kluft zwischen Ausbildungshintergrund und der vom Organisationsmodell verlangten Qualifikation und Eigeninitiative zu einer spürbaren Frustration und Apathie dieser Arbeitskräfte führt, ist sie auch als die entscheidende Schwachstelle des Organisationskonzeptes zu bewerten.

Volkswagen - berufliche Kompetenz, geteilte Organisation

Richtet man den Blick auf Volkswagen, wird man wohl eine ganze andere Betriebswelt erwarten. Sowohl im Inland als auch im Ausland ist das Bild der Rationalisierung bei Volkswagen in den 80er Jahren mit der berühmten „Halle 54“ in Wolfsburg verbunden: Auf der einen Seite eine bis dahin undenkbbare Automatisierung der Endmontage, auf der andere Seite moderne, (neu)qualifizierte „Produktionsfacharbeit“. Das Bild schien die mit dem „deutschen Modell“ verknüpfte „Angebotsthese“ eines zunehmenden Drucks in Richtung qualifikationsorientierter Rationalisierungskonzepte, ausgelöst von den durch das duale System erzeugten und deshalb im Hause verfügbaren Qualifikationen, durch und durch zu bestätigen. Und in der Tat ist die VW-Welt eine andere als bei Fiat. Nur: sie ist anders als erwartet.

Bei den hier untersuchten Fällen gab es vor allem einen, dem für die spätere Entwicklung der neuen Produktionskonzepte bei Volkswagen mindestens die gleiche Bedeutung zukommt wie der Halle 54. Dabei fiel das ur-

sprünglich vorgesehene arbeitsorganisatorische Konzept zunächst erstaunlich konservativ aus: Die traditionelle Arbeitsteilung (und Polarisierung) zwischen einer hohen Zahl von Maschinenbedienern und Maschinenführern und einer kleinen Gruppe von Einrichtern sollte - bei halbiertem Belegschaft - unangetastet bleiben. Erst die rechtzeitige Einschaltung des Betriebsrats und der ihn beratenden Gewerkschaft führte zur neuen Rolle der Anlagenführer und damit zu einem „neuen Produktionskonzept“. Im Mittelpunkt stand vor allem die schon von Kern und Schumann (1984) angesprochene Kehrseite der neuen Produktionskonzepte, nämlich die Segmentierungsfrage: Es ging um Angelernte, denen Betriebsrat und Gewerkschaft den Weg zu qualifizierteren - und damit vor weiteren Rationalisierungen auch sichereren - Arbeitsplätzen offenhalten wollten. Vor diesem Hintergrund entstand nach zähen Verhandlungen das Konzept eines „integrierten Teams“, das auf die Integration und Anwendung von fachlich-beruflichen Kompetenzen vor Ort setzte und damit eine hohe Identifikation mit der Arbeit und den Produktionszielen („Gruppengeist“) erzeugen sollte. Dafür wurden die Grenzen zwischen Anlagenführern und Instandhaltern absichtlich fließend gehalten („Anlagenführer mit Instandhaltungstätigkeiten“ versus „Instandhalter mit Anlagenführungstätigkeiten“); die Betonung lag also mehr auf der Komplementarität der beiden Figuren als auf ihrer Arbeitsteilung.

Das Konzept des „integrierten Teams“ blieb nicht auf diesen Fall beschränkt, sondern fand nach und nach in allen VW-Werken Anwendung. Unterschiedlich war je nach der spezifischen Situation das sozio-berufliche Gerüst, auf dem die jeweiligen Teams aufbauten: Auf der eine Seite das auf den Angelernten zentrierte Modell mit entsprechend weniger anspruchsvollem Aufgabenschnitt der Anlagenführung und auch Integration von einfachen Handarbeiten in seinen Bereich; auf der anderen Seite das anspruchsvollere „Facharbeiter-Modell“, welches der ab der Mitte der 80er Jahre zunehmenden Zahl junger Facharbeiter einen attraktiven Einsatz in der Produktion bieten sollte, aber oft auch eine hohe Anzahl von Beschäftigten mit einfachen Beschickungs- und Ent-

ladeaufgaben außerhalb des Teams ließ. Zieht man heute eine Gesamtbilanz, wie sich beide Modelle entwickelt haben und was daraus geworden ist, dann fällt sie deprimierend aus. In allen untersuchten Fällen ist das konkrete Team weit entfernt vom Modell eines „integrierten Teams“ geblieben. Im Fall des ersten, mit der Interessenvertretung verhandelten Angelernten-Konzeptes ist das „integrierte Team“ gar gestorben: Innerhalb des Bereiches haben sich die Instandhalter einen eigenen Raum geschaffen, ihn mit Trennwänden klar nach außen abgegrenzt und darin ihre Werkstatt aufgebaut, ja sogar zwei - Elektriker und Mechaniker, beide voneinander getrennt. In der Mitte steht schließlich die kleine Bude des Meisters mit einem unmißverständlichen Schild: „Fertigungsinstandhaltung - Stützpunkt Kostenstelle XY“. Es ist nicht das einzige, durchaus aber das sichtbarste Zeichen der Verselbständigung der „Teaminstandhalter“, was den Anlagenführer in seine arbeitsteilige Vergangenheit als Maschinenbediener oder auch Einrichter zurückwirft. Heute wie damals nimmt er bei etwas komplexerer Störung den (jetzt kürzeren) Weg zur Instandhaltung, trägt dort Maschine und Störung ins Register ein und geht zurück zu seinem Arbeitsplatz. Die „Systemregulierung“ reduziert sich auf eher einfache Systemüberwachung.

Das Beispiel ist nicht zufällig gewählt, denn die Empirie läßt sich hier durchaus mit „beruflichen Kategorien“ interpretieren: Die beruflichen Demarkationen und jeweiligen Berufsgemeinschaften schotten sich ab, erschweren die Organisationsentwicklung, ersticken diese manchmal bis zum Tode. Nur: Wie gut und wie tief läßt sich mit diesen Kategorien interpretieren? Ist man hier tatsächlich bei der Ursache? Oder eher am Ende einer Kausalkette?

Zur sukzessiven Annäherung an eine Antwort ist es sinnvoll, die Instandhaltungsarbeit und die damit verbundenen Handlungslogiken (insbesondere des Elektrikers, welcher als modernster Beruf gilt) in beiden Team-Modellen genauer unter die Lupe zu nehmen. Denn gerade *aus der Perspektive des „Berufs“* kann man schwerlich argumentieren, daß die Instandhaltungsarbeit

an den hochautomatisierten Anlagen nicht eine „*Degradierung*“ erfährt. Bei jeder Reparatur gilt nämlich - in den VW-Werken wie überall - das ungeschriebene Gesetz der „10, höchstens 15 Minuten!“. Wird mehr Zeit für die Störungsbehebung erforderlich, hat der Instandhalter vor Ort „Meldepflicht“: Er muß die Spezialisten der Werkstatt rufen oder sich für einen provisorischen Eingriff (der Mechaniker, wobei die Reparatur am Wochenende meist verschoben wird) bzw. für die Substitution (der Elektriker) entscheiden, womit die Reparatur der schadhaften Komponente an die Werkstatt delegiert wird. Kleine oder punktuelle Abweichungen von dieser Regel ändern nichts an der Tatsache, daß die Instandhaltungsarbeit eine tiefgreifende Modifikation erfährt: Der wesentliche Indikator für die Autonomie der Aufgabe ist immer weniger die berufliche als vielmehr die *organisatorische* Autonomie. Zwar wird das „wie“ der Reparatur nach wie vor nicht genau vorgeschrieben, jedoch zunehmend das „wann“ und das „wie lange“. Und beide wirken direkt auf das „wie“ zurück, was dann im Extremfall dazu führen kann, daß „Reparatur“ auf einfache Substitution beschränkt wird.³ Der Umstand, daß die organisatorische Vorschrift sich auch auf das „wo“ bezieht, indem sie den Instandhalter den einzelnen Anlagen zuordnet, entzieht zudem der beruflichen Autonomie nach und nach das Objekt, an dem sie sich entfalten kann. Aus der Perspektive des „Berufs“ kann die Metamorphose der Instandhaltungstätigkeit, kombiniert mit der Spezialisierung auf einen Anlagentyp, keine andere Folge haben als diese: die Umwandlung vom Facharbeiter zum „Fachidioten“!

Nun ist der VW-Instandhalter - egal ob Mechaniker oder Elektriker - verwirrt. Wie könnte es auch anders sein, denn auf der einen Seite sieht er die neuen, widersprüchlichen Aspekte der Arbeit: die „Verantwortung“ für die Produktion (was häufig bedeutet, nicht zu reparieren!); die Forderung, sich auf unterschiedlichen

3 Dabei ist übrigens gerade der Elektriker derjenige, der am meisten betroffen ist: Sein Sonderstatus beruht darauf, daß seine Fachkenntnisse für die Laien undurchschaubar sind und ihnen daher hochwertig erscheinen. In der Tat ist gerade seine Arbeit am einfachsten zu standardisieren, und dies geschieht auch wesentlich mehr als der Mechaniker ersetzt er, statt zu reparieren.

Berufsfeldern zu bewegen (das genaue Gegenteil von „Fach“-Arbeit!); das Vermögen, ebenso unter Streßbedingungen arbeiten zu können (was oft eine notwendige Oberflächlichkeit voraussetzt, die ihrerseits wiederum im Gegensatz steht zu allem, was traditionell in die Kategorie „Facharbeit“ gehört: eine gründlich und gut ausgeführte Arbeit); die Fähigkeit, im Team zu arbeiten, usw. All dies ordnet der Instandhalter unter der Kategorie „Facharbeit“ ein, vergleicht seine Facharbeit mit der des traditionellen Instandhalters und erhebt dann dementsprechend einen Anspruch auf die eigene, ja überlegene Qualifikation. Auf der anderen Seite steht das, was er tatsächlich erreicht: mit der traditionellen Berufsauffassung in Konflikt zu kommen, wie auch mit den Kollegen in der Werkstatt und mit den Vorgesetzten, welche an das traditionelle Bild des Berufes gebunden sind und nicht über die entsprechenden Kategorien verfügen, um jene neue Qualifikation anzuerkennen. Für sie bleiben „die eigentlichen Spezialisten weiterhin in der Fachabteilung“. Dort sei die berufliche Vielseitigkeit in höherem Maße gegeben als für den „Fertigungselektriker“ im Team, für den die Spezialisierung ein Risiko darstelle, weil sie seine Einsatzflexibilität einschränke und damit die fachliche Vertiefung erschwere, usw.

Das Resultat dieses alltäglichen Oszillierens zwischen subjektiver Wahrnehmung der eigenen Arbeit und deren Wahrnehmung von seiten des Betriebs ist so paradox wie unvermeidlich. Bei jeder Anlage zeigten etwa die quasi ausschließlich jungen Elektriker eine ausgeprägte Identifikation mit der Anlage und mit ihrer Arbeit, weil dies „modern“ sei, und gleichzeitig strengten sie sich an, endlich zu „Spezialisten“ in der Werkstatt zu werden. Daraus ergab sich bei den meisten eine bedeutend geringere Identifikation mit dem Team und allenfalls die Tendenz, eher die Exklusivität des eigenen beruflichen Wissens auszunutzen, um sich somit als privilegierte Gruppe darzustellen und durchzusetzen und dadurch dem hierarchischen Druck von seiten der Meister sowie dem sozialen Druck von seiten der Arbeitsgruppe zu entziehen.

Die Analyse der Instandhaltungsarbeit zeigt nicht nur, daß der Archetyp des „Berufs“ nur bedingt dazu geeignet ist, die gegenwärtigen Mutationen der heutigen Industriearbeit zu absorbieren. Sie zeigt auch, daß selbst im Innenraum des Berufs, in der Berufsgemeinschaft, Risse auftreten und gegenseitige Abgrenzungen wirken, je nachdem, welche Position die einzelnen Berufsmitglieder in der Organisation innehaben.

Das Scheitern des „Angelernten-Konzepts“ ist innerhalb dieses Rahmens und zugleich als dessen Zuspitzung zu lesen, wobei im konkreten Fall die Verfestigung der beruflichen Abgrenzungen und ihr erneutes arbeitsteiliges Auftreten nach altem Muster das Ende einer Kausalkette aus Arbeitsverdichtung, Weiterbildungsversagen, Re-Spezialisierung und Abwertung der Arbeit von Anlagenführer und Instandhalter darstellen. Die Arbeitsverdichtung ergab sich aus einer groben Fehlplanung, was die Nachfrage und die damit verbundene Belastung der Anlagen betraf. In der zweiten Hälfte der 80er Jahre mußte man bis zu 50 % bis 60 % mehr produzieren als ursprünglich geplant, und der Personalbedarf stieg noch stärker, was alle Bezugsgrößen, auf die das Konzept des integrierten Teams aufbaute, sehr bald zu Makulatur machte. Vor allem wurde das Ausbildungsprogramm für die Stammgruppe der Anlagenführer zum Luxus, als solcher den Produktionsbedürfnissen untergeordnet und schließlich über mehrere Jahre hingeschleppt. Dies war, neben dem extrem forcierten Nutzungsgrad der Maschinen, sicherlich ein weiterer Grund für den dramatischen Anstieg des Instandhaltungsbedarfes: Die Zahl der „Team-Instandhalter“ wurde mehr als verdoppelt, und die Instandhaltungsarbeit wandelte sich noch stärker als schon üblich in Richtung „Feuerwehreinsatz“ oder „Erste-Hilfe“. Die daraus folgende Vereinfachung der Instandhaltungsarbeit vor Ort - Ersatz statt Reparatur - ermöglichte zwar die Rekrutierung der nötigen Instandhalter unter den Anlagenführern, was allerdings zwei weitere Folgen nach sich zog: Das vorhandene Qualifikationspotential unter den Anlagenführern wurde ausgehöhlt, und die Instandhaltung wurde zum angestrebten Fluchort aus einer immer weniger attraktiven Anlagenführungsposition. Ob man dabei immer eine fachlich

höherwertige Arbeit im Auge hatte und auch finden konnte, ist freilich nicht sicher. Auch deswegen, weil sich unter den gegebenen Umständen das Spezialisierungsprinzip unter den Instandhaltern als vertrauter und anscheinend nötiger Weg hemmungslos wieder den Weg gebahnt hatte.⁴

Die letzte Folge dieses Teufelskreises war die zunehmende Zahl „technischer Sacharbeiter“, die nach und nach diesen wie anderen automatisierten Bereichen zugeordnet wurden bzw. werden mußten. Den „Linientechnikern“ bei Fiat entsprachen sie freilich nur teilweise: Denn anders als diese waren sie auf einzelne Fachbereiche spezialisiert. Daher waren sie eher mit den „Fachtechnikern“ vergleichbar, organisatorisch entsprachen sie jedoch noch den Vorgängern - den Technikern des alten, funktional gegliederten „Technischen Dienstes“ bei Fiat. Ihr Auftauchen und ihre Zunahme sowie ihre Rekrutierung vorzugsweise aus den besten Anlageninstandhaltern sprachen auf jeden Fall dafür, daß die ehemaligen, nun praktisch aufgelösten „Teams“ doch nicht in der Lage waren bzw. nicht in die Lage versetzt wurden, die technischen und organisatorischen Interdependenzen vor Ort aufzufangen.

3. Segmentierungsdilemma als Qualifizierungsengpaß?

Auf den ersten Blick mag es so aussehen, daß das Scheitern des „integrierten Teams“ auf das eher niedrige Qualifikationsniveau im „Angelernten-Modell“ zurückzuführen sei - also doch auf berufliche Faktoren. Dagegen spricht jedoch die Tatsache, daß die „technischen Sachbearbeiter“ auch beim „Facharbeiter-Modell“ auftauchten. Hinzu kommt, daß mit der erwähnten Zunahme des Personalsbedarfs die Zahl jüngerer und besser ausgebildeter Arbeitskräfte auch im Fall des Angelernten-Modells zunahm. Aber abgesehen von diesen fallspezifischen Befunden, die eine berufsorientierte In-

terpretation schon komplizieren, ist an dieser Stelle der grundlegende Widerspruch zwischen berufsorientiertem Ansatz und der Segmentierungsfrage innerhalb der neuen Produktionskonzepte anzusprechen.

Die Segmentierungsdynamik ist dem auf berufliche Qualifikation ausgerichteten deutschen Modell immanent: Sie wird vom „Überangebot“ an jungen Facharbeitern erzeugt und weiter reproduziert. Schon allein deswegen war und ist die Segmentierungsfrage *auf rein beruflicher Ebene* konzeptionell, arbeitsorganisatorisch und daher auch betriebs- und gewerkschaftspolitisch eigentlich nicht zu lösen. Ein Beispiel dafür ist etwa im „Trendreport Rationalisierung“ (Schumann et al. 1994) zu finden, nämlich dort, wo die Autoren zwar einen Trend zur Funktionsintegration feststellen, aber den „mit über 40 % dennoch relativ hohen Anteil von Systemregulierern auf dem Niveau von angelernter Arbeit“ in der Automobilindustrie eher kritisch kommentieren:⁵

„Bei einem auf angelernte Arbeit begrenzten Arbeitseinsatzkonzept handelt es sich vielfach um eine Folge fehlender Konsequenz beim Bruch mit herkömmlichen Betriebsstrukturen, um bislang noch begrenzte Integrationsansätze und fehlende bzw. mangelhafte Qualifizierungsbemühungen. Für die 90er Jahre gehen wir angesichts der weiteren Verbreitung von integrativen Arbeitseinsatzstrategien und Betriebsstrukturen davon aus, daß mit einer Anhebung des durchschnittlichen Qualifikationsniveaus im Bereich Systemregulierung zu rechnen ist“ (Schumann et al. 1994, S. 73).

Bei einem konsequenten Bruch mit der Vergangenheit, den die Autoren favorisieren, müßten der Angelerntenanteil weit niedriger und der Facharbeiteranteil weit höher ausfallen. So sehr bei stärker funktionsintegrierten Arbeitseinsatzkonzepten ein Qualifikationsanstieg auch erforderlich und wünschenswert ist, so wenig zwangsläufig muß jedoch ein solches *upgrading* in alten, berufsfachlich definierten Bahnen verlaufen und mit einem Sprung in die fast flächendeckende Produktionsfachar-

4 Und dies geschah selbst innerhalb der Berufe: Unter den Mechanikern gab es im konkreten Fall sogar einen, der sich ausschließlich um das Schmierem kümmern mußte - wohl kein Beispiel hochwertiger Facharbeit.

5 Gemeint ist die Qualifikationsstruktur der Tätigkeitstypen von Produktionsarbeit in der Automobilindustrie: Bei Tätigkeitstyp „Systemregulierer“ entspricht sie 13% gehobener Facharbeit, 41% Facharbeit, 41% gehobener Angelerntenarbeit und 5% einfacher Angelerntenarbeit (vgl. Schumann et al. 1994, S. 72, Schaubild I.3).

beit einhergehen. Um im obigen Beispiel zu bleiben: Da es unwahrscheinlich ist, daß viele Angelernte einen solchen Sprung geschafft hätten, wäre das Segmentierungsproblem noch schärfer eingetreten als dies ohnehin schon der Fall war. So gesehen kann man dem recht hohen Angelerntenanteil bei den „Systemregulierern“ durchaus etwas Positives abgewinnen: Denn in den meisten Fällen steht dieser Anteil vermutlich für erfolgreiche Bemühungen, dem quantitativ breiten Segment der Angelernten einen Zugang zur immerhin höherwertigen Systemregulierungsarbeit offen zu halten. Die harte Segmentierungslinie eines berufsorientierten Qualifikationssystems konnte so erfolgreich aufgeweicht werden.

Mit einem zu stark berufsorientierten Qualifikationsbegriff gerät man also bezüglich der Segmentierungsproblematik eher in eine Sackgasse. Darüber hinaus ist er selbst im Fall des „Facharbeiter-Modells“ problematisch: Denn wie gesehen zieht die Arbeit an den Anlagen für die Facharbeiter, gemessen an ihrer Berufsausbildung und an der Arbeit der traditionellen Instandhalter, deutliche Verluste nach sich: die berufliche Autonomie sinkt, und die Spezialisierung droht sie zu „Fachidioten“ zu machen. Auch in diesem Fall ist ein Ausweg auf eine rein berufliche Ebene illusorisch, was zwar nicht bedeutet, daß eine „Re-Professionalisierung“ der Arbeit von Anfang an auszuschließen sei. Der Begriff ist aber insofern zu „entberuflichen“, als eine Re-Professionalisierung industrieller Arbeit hauptsächlich von der Aufwertung, Entwicklung und Umsetzung eher *sozialer* und *organisatorischer* Qualifikationen abhängt. Sicher: Man kann alle neuen fachlichen und vor allem nicht-fachlichen Anforderungen weiter unter dem Begriff „Beruf“ sammeln und von einem „neuen Facharbeiter“ sprechen, wie es etwa in der deutschen Diskussion geschieht (vgl. Kühnlein 1997, S. 11 f.). Aber abgesehen davon, daß in der Regel die Erweiterung eines Begriffes dem Begriff selbst nicht unbedingt gut tut, scheinen hier die folgenden Anmerkungen von Touraine die Veränderungen der Qualifikation in der moderner Industriearbeit schärfer zu erfassen, obgleich sie noch auf die erste Automatisierung in den 50er Jahren (die „Phase C“ in

seinem Interpretationsmodell der Entwicklung der Industriearbeit) bezogen waren:

„Die qualifizierten Arbeiter der Phase C sind keine Produktionsarbeiter mehr; ihre Qualifikation besteht nicht mehr aus beruflichen Fertigkeiten, sondern aus technischer Kompetenz und den davon untrennbaren sozialen Fähigkeiten, das heißt *aus ihrem Vermögen, einen bestimmten Platz in einer zugleich technischen und sozialen Organisation einzunehmen*. Der berufliche Wert eines Stahlofenüberwachers besteht aus seinen Fähigkeiten, aufmerksam zu sein, um die verantwortlichen Techniker so schnell wie möglich über jedes anormale Ereignis zu benachrichtigen, oder auch nur über den optimalen Moment, um einen Eingriff zu beginnen oder zu beenden. Zwischen dem beruflichen Wert des Arbeiters und seiner Handlung steht jetzt die Organisation, das informelle und formelle Netz sozialer Beziehungen. Die Handlung kann einfach sein; die Qualität der Arbeit liegt nicht mehr auf der Ebene der Beziehungen zwischen dem Mensch und seinen Arbeitsgeräten, sondern der Beziehungen zwischen Mensch und Gruppe, auf der Ebene des Gesamtgefüges der Arbeit. Die berufliche Qualifikation wird durch eine soziale Qualifikation ersetzt, da nun das Paar Mensch-Werkzeug durch das Paar der sozialen Gruppe und des gesamten Produktionssystems ersetzt wird.“ (Touraine 1955, S. 54-55).

Aus dieser Perspektive ist ein gut funktionierendes System der Berufsausbildung wie das deutsche nicht unbedingt hinderlich, wenngleich hier eine „Entberuflichung“ als längst hinfällig und immer dringender erscheint.⁶ Andererseits gilt hier, was schon im Fall Fiat bemerkt wurde: Vermittlung von „Schlüsselqualifikationen“, Auflockerung der Fachgrenzen und ähnliches sind zwar sinnvoll und wünschenswert. Entscheidend bleibt aber das Organisationskonzept und das damit verbundenen Instrumentarium an organisatorischen Mechanismen und personalpolitischen Maßnahmen. Im konkreten Fall von Volkswagen ging es daher vor allem um *a)* eine teambezogene Weiterbildung und *b)* ein teamorientiertes Organisationskonzept - von beiden konnte allerdings kaum die Rede sein:

6 Wohlbermerkt: aus reiner industriesoziologischer - genauer: Tourainescher - Perspektive. In der Berufsbildungsforschung und vor allem in der berufspädagogischen Diskussion ist dieses Thema bekanntermaßen schon seit geraumer Zeit ein Dauerbrenner (vgl. für einen Überblick: Paul-Kohlhoff 1994).

a) Daß beim „Angelernten-Modell“ vieles von einem entsprechenden Qualifizierungsprozeß abhing, war der Interessenvertretung durchaus klar. Und wenn auch nicht alles gerade reibungslos lief, entwickelte man in enger Kooperation mit dem Bildungswesen ein fünf-stufiges, pädagogisch durchdachtes Weiterbildungsprogramm, welches unter anderem die Vermittlung von arbeitsplatzübergreifenden Qualifikationen, technologischen und organisatorischen Kenntnissen (wechselseitige Zusammenhänge) sowie sozialer und organisatorischer Fähigkeiten zur Kooperation absichern sollte. Bei der Umsetzung blieb von diesen Zielen aber so gut wie nichts übrig: Die Weiterbildung begann erst, als die neuen Anlagen schon seit mehr als einem Jahr im Betrieb waren, so daß der Produktionsdruck alsbald die Bildungsziele in die Ecke drängte. Obwohl auf einen insgesamt 45-tägigen Zeitraum beschränkt, erstreckte sie sich von 1986 bis in die 90er Jahre (!) hinein. Und die fünfte Stufe des Programms - für die teaminterne Kooperation die wichtigste, da sie eine Rotation über mehrere Maschinen und Arbeitsplätze sowie das gegenseitige Anlernen vorsah - wurde von kaum einem der ersten Anlagenführer besucht. Später rekrutierte Arbeitskräfte bekamen so gut wie keine Weiterbildung. Also überwogen trotz aller Unterschiede beim Weiterbildungskonzept gegenüber Fiat am Ende doch die gemeinsamen Aspekte: Auch bei Volkswagen ging es eher um eine schlichte Anpassungsqualifizierung als um einen an den neuen Anforderungen ausgerichteten Qualifizierungsprozeß. Darüber hinaus fehlte auch hier eine flankierende Weiterbildung der unteren Vorgesetzten, allen voran der Meister, was einer Steuerung und Betreuung der Teams sicher nicht geschadet hätte.

Ein Einzelfall? Schon allein angesichts der vielen Bestätigungen in der Literatur ist dies eher zu bezweifeln⁷. Und im übrigen wäre es auch vereinfacht, das Scheitern des Weiterbildungsprozesses auf den Produktionsdruck zurückzuführen: Dahinter steckte vielmehr der technokratische Ansatz der Rationalisierung und die für ihn typische Innovationsplanung, welche ausschließlich nach

technologisch-funktionalen Kriterien erfolgte und erst daraus personal- wie bildungspolitische Aspekte ableitete. Durch Mitbestimmung und Mitgestaltung konnte die Interessenvertretung dies zwar korrigieren, gegen den damit verbundenen „reaktiven Grundzug konventioneller Personalwirtschaft“ (Mahnkopf 1990, S. 79) hatte sie aber offensichtlich kein Mittel: Das Personalwesen blieb ein „Dienstleister“ für den Restrukturierungsprozeß, eine Buchungs- und Personalbeschaffungsstelle, welche die Personalveränderungen durch Versetzungen und Fluktuation möglichst kostenneutral in den Griff zu kriegen hatte. Diesem (Selbst)Verständnis des Personalwesens entsprach ein Begriff der Personalplanung beim unteren und mittleren Management, der sich darauf reduzierte, mit dem zur Verfügung gestellten Personal in der Abteilung irgendwie über die Runden zu kommen. Unter diesen Umständen gab es für teamorientierte Qualifizierungsmaßnahmen gar keinen Platz - dafür fehlte schlicht und einfach jegliches Verständnis.

b) An der Frage der Weiterbildung kristallisieren sich also deutliche personalpolitische Defizite heraus, die ihrerseits zugleich als Teil und Folge eines allgemeineren und noch gravierenderen organisatorischen Konservatismus zu betrachten sind. Bis weit in die 90er Jahre hinein blieb das betriebsorganisatorische Umfeld der Teams unangetastet, es fand nicht einmal eine dem Team-Konzept entsprechende Neudefinition zumindest der Instandhaltung statt. Selbst das Auftauchen der „technischen Sachbearbeiter“ änderte nichts daran, denn es handelte sich hier lediglich um eine Not-Maßnahme innerhalb einer nach wie vor funktional gegliederten Organisationsstruktur: Die „Kooperationsstrukturen“ zwischen Produktion und Fachabteilungen blieben traditionell und als solche eher auf Arbeitsteilung als auf Kooperation gerichtet.

Es mag sein, daß das beruflich-fachliche Integrationskonzept die falsche Hoffnung weckte, eine hohe Absorption und Reduzierung der Ungewißheit allein durch die Absicherung von beruflichen Kompetenzen in den integrierten Teams zu erreichen. Daß sich diese Erwartung nicht erfüllte, lag auf jeden Fall wenig an berufsbe-

7 Vgl. für einen Überblick BMW (1990), Dobischat/Lipsmeier (1991) und Baethge (1992).

dingten Abschottungstendenzen, Verständigungsschwierigkeiten aufgrund der Beruflichkeit des Wissens oder ähnlichem. Diesbezüglich wundert eigentlich nicht, daß beim Wandel von Organisationskonzepten gesellschaftlich konstruierte und schon in der funktionalen Organisation eigentlich referenzarme berufsorientierte Denk- und Verhaltensweisen eher steif und hemmend wirken, wie etwa im Fall der Werkstattinstandhalter und -vorgesetzten bei Volkswagen: Jedes neue Organisationskonzept kommt immer einer neuen „Land- und Statuskarte“ des Betriebes gleich, welche die alte zwar nicht automatisch auflöst, aber dennoch delegitimiert. Die frühere Souveränität über das eigene Gebiet wird ungewiß - weil sie nun geteilt werden muß oder weil sich die Gebietsgrenzen verwischen, was das Gebiet plötzlich enger, unsicher und bedroht macht. Der „Beruf“ ist meist die einzige Verteidigungswaffe, und man setzt sie ein - wenn nötig auch gegen die eigenen Berufskollegen. Mit Inhalten und Methoden des Berufsausbildungssystems muß all dies freilich nicht unbedingt etwas zu tun haben. Auf jeden Fall sind die Gegenwaffen dort kaum zu finden, denn ihr Depot sollte ja anderswo angesiedelt sein: im Organisationskonzept selbst und seiner begleitenden Personalpolitik. Hierbei ist - insbesondere bei einem „Team-Konzept“ - die berufliche Qualifikation der einzelnen Beschäftigten *ein* Aspekt, aber noch lange nicht der wichtigste. Entscheidend sind vielmehr auf der einen Seite die internen Prozesse und ihre Voraussetzungen - Kommunikation und Kooperation, Durchlässigkeit der Aufgaben und Funktionen, Teamgeist - und auf der anderen Seite die „Außenbeziehungen“, also zu anderen Teams und zur Organisationsstruktur. „Innen“ wie „außen“ geht es um die (Neu)Gestaltung der organisatorischen Interdependenzen mit ihren facettenreichen Dimensionen und den jeweiligen Koordinationsmechanismen (Thompson 1967, S. 54 f., Scott 1986, S. 286 f.). Und es ist die jeweils konzeptbedingte Ein- bzw. Umgruppierung der Interdependenzen, welche die organisatorischen Abgrenzungen fest- bzw. umschreibt und dadurch die gesellschaftlich erzeugten Qualifikationen betrieblich einordnet und organisatorisch verwerten soll.

Durch diese Brille betrachtet, ist die Entwicklung bei Volkswagen die Geschichte eines Organisations- und Managementversagens. Denn so wie etwa Just-in-Time-Prozesse ohne entsprechendes *re-engineering* von Interdependenzen und Koordinierung nur scheitern können, so kann es einem in einer weiter funktional gegliederten Organisation eingegipsten „integrierten Team“ auch nicht besser gehen: eher früher als später wird es ersticken. Daß dabei die Wahl zwischen „Angelernten“ oder „Facharbeiter-Modell“ kaum eine Rolle spielt, ist ein Beweis dafür, daß die Erstarrung beruflicher Demarkationen in erster Linie als Symptom einer sich wehrenden Organisation und weniger als Reaktion sich wehrender „Berufe“ zu bewerten ist. Was zu einem eindeutigen Schluß führt: Die neuen Produktionskonzepte sind eine arbeitsorganisatorische Innovation gewesen, die ohne betriebsorganisatorische Grundlage und Gerüst geblieben ist. Die einzige Frage ist, ob dieses organisatorische *mis-match* auf Volkswagen zu beschränken ist - was jedoch eher unwahrscheinlich erscheint. Nicht nur deswegen, weil es offensichtlich mehr oder weniger überall festgestellt wurde.⁸ Jüngere Vergleiche zeigen auch, daß die immer noch „starke Resilienz der Funktionalorganisation“ in Form organisatorischer Schnittstellen und Abgrenzungen offensichtlich weiter wirkt - bis in die Produktentwicklung hinein (Jürgens/Lippert 1997).⁹

8 So wird im „Trendreport Rationalisierung“ (Schumann et al. 1994) an mehreren Stellen über das „Beharrungsvermögen der betrieblichen Strukturen“ (S. 70 f.), die zu große Distanz zwischen Produktionsbelegschaften und Fachabteilungen bzw. die „fehlende Kooperationsstrukturen“ (S. 168 f.) und anderes mehr geklagt und der „Stand der gesamtbetrieblichen Restrukturierung“ als Grundproblem der Rationalisierung benannt. Wörtlich: „In dieser Hinsicht war die Situation zu Beginn der 90er Jahre fast durchweg noch von punktuellen, bereichsspezifischen Ansätzen geprägt. Bei übergreifenden Fragen [...] war deutlich weniger Bewegung zu beobachten, und eine konsequente Dezentralisierung [...] existierte in den von uns untersuchten Betrieben selbst zu Beginn der 90er Jahre noch nicht“ (169-70).

9 Die Aussagen von Jürgens/Lippert gewinnen besondere Bedeutung, wenn man bedenkt, daß man hier von einer Analyse ausging, die noch vor drei Jahren den Akzent auf die „Engpässe“ der Beruflichkeit (und der Arbeitsregulierung) in den deutschen Unternehmen und den „Inmobilitätismus“ der jeweiligen Basisinstitutionen setzte (Jürgens/Naschold 1994, S. 257-261). Heute wird dies empirisch und analytisch zur *quantité négligeable* deklariert (vgl. Jürgens/Lippert 1997, S. 83).

4. Die Qualifikation der Arbeit zwischen Beruf und Organisation

Vor dem Hintergrund der im ersten Teil aufgeworfenen Fragen führen die Ergebnisse des Vergleichs zwischen Fiat und Volkswagen zu einer kritischen Betrachtung der wechselseitigen Beziehungen zwischen (Arbeits-)Organisation, Qualifikation und Berufsausbildung, wie sie im „deutschen Modell“ und - allgemeiner - in der deutschen industriesoziologischen Diskussion dargestellt werden.

Beginnen wir zuerst mit Fiat als Kontrastfolie zum „deutschen Modell“ und Beispiel einer unbeschränkten Verbetrieblichung der Berufsausbildung, was zudem einem technokratischen Konzept in Reinform entspricht. Hier bestimmt die ausschließlich technisch-funktionale Planung der Fertigungs- und Verfahrenssysteme die Arbeitsorganisation und dadurch die quantitativen und qualitativen Fixpunkte hinsichtlich der verlangten Qualifikationen. Dementsprechend fragt das Unternehmen Qualifikationen (auf dem betrieblichen wie außerbetrieblichen) Arbeitsmarkt nach, wobei das Ausbildungssystem im weitesten Sinne (Schul- wie Berufsausbildung, Erst- wie Weiterbildung) gefordert ist, diese Nachfrage zu befriedigen. Das Effizienzkriterium des technokratischen Konzepts bleibt somit das des traditionellen taylor-fordistischen Organisationsansatzes: Ziel ist, die qualifizierten Funktionen in ihrem Umfang so weit wie möglich zu beschränken und an „indirekten“ Arbeitsplätzen zu gruppieren, um die Produktion mit angelernten Arbeitskräften betreiben zu können. Entsprechend ist auch die Funktionalisierung der Ausbildung gleich. Auf die mit der Automatisierung verbundene Erhöhung des Angelerntenniveaus der Produktionsarbeit (Gewährleistungstätigkeiten) wird kurzfristig durch entsprechend zugeschnittene Weiterbildungsmaßnahmen mit Anpassungscharakter reagiert. Langfristig wird schlicht die Eintrittsschwelle zur Industriearbeit bei einem höheren Schulabschluß angesetzt. Dieser Ansatz hat sich weder als kostensparend noch als besonders effektiv erwiesen - zumindest nicht nach dem Ausmaß an organisatorischen Veränderungen zu urteilen, die innerhalb von fünfzehn

Jahren unternommen werden mußten. Die Ursache lag freilich weniger in der Verbetrieblichung an sich, sondern zunächst in den Mängeln des Organisationskonzeptes und später in der Kluft zwischen Ausbildungskonzept und Organisationsentwicklung.¹⁰

Was mit dem „deutschen Modell“ assoziiert wird, ist im Grunde genommen eine gerade umgekehrte Beziehung zwischen Arbeitsorganisation, Qualifikation und Berufsausbildung, wie durch die sog. „Angebotsthese“ postuliert wird: Die Einbindung des Unternehmens in eine gesellschaftliche Erzeugung von Qualifikationen durch das duale System führe zu einer zunehmenden Verbesserung der Qualifikationsstruktur der Beschäftigten, was wiederum die Hinwendung zu qualifikationsorientierten Rationalisierungskonzepten begünstige und fördere. Mit anderen Worten: Es werde eine gesellschaftliche Redundanz an beruflichen Kompetenzen erzeugt, was innerbetrieblich eine strategische Reserve an Ressourcen (*organizational slack*) darstelle, die sich - als „unsichtbare Steuerung der Organisationsentwicklung“ (Drexler 1995, S. 53) - positiv im Arbeitseinsatzkonzept niederschläge.

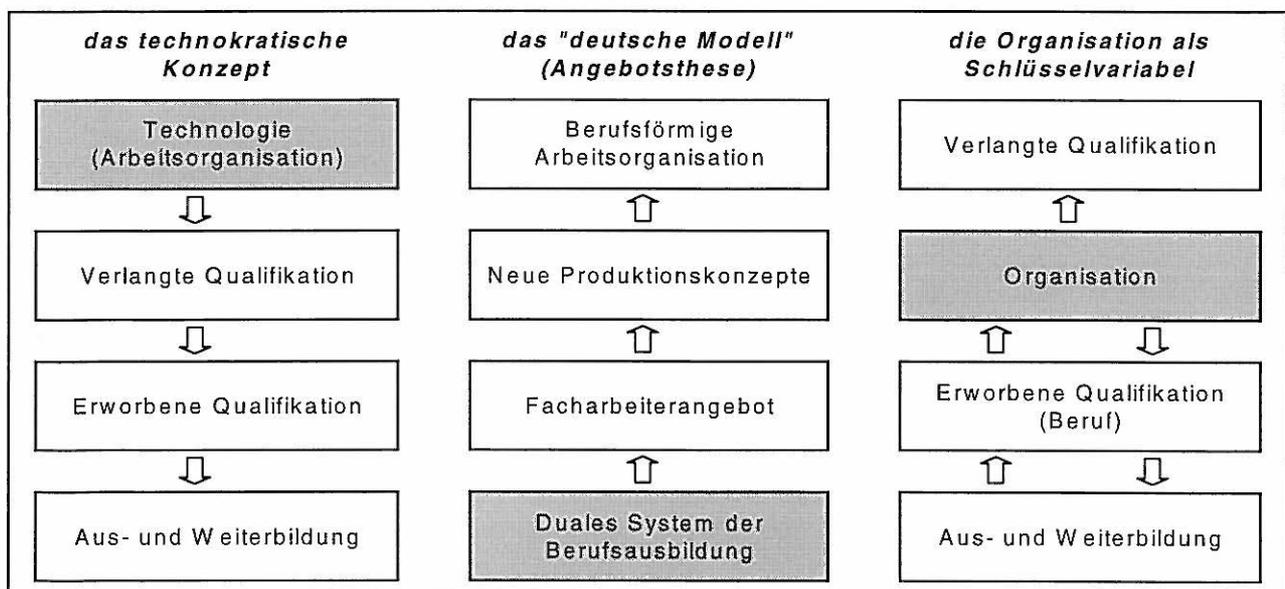
Die Realität sieht nun anders aus. Auch bei Volkswagen - wie wohl auch in allen anderen deutschen Automobilunternehmen - handelte es sich bei der Automatisierungspolitik der 80er Jahre ebenso wie bei Fiat um einen technokratischen Ansatz. Und so ist beim „Ange-

¹⁰ Was freilich an den negativen Folgen einer Verbetrieblichung nichts ändert. Diese lassen sich gerade am Beispiel des jüngeren *conduttore* bei Fiat einmal mehr verdeutlichen. Für ihn besteht der einzige Ausweg aus seiner Situation darin, den Sprung in die Instandhaltung zu schaffen. Von seiner Bildung her ist er nicht weniger qualifiziert als die meisten Instandhalter - von denen einige ja Schulkameraden waren - und sicherlich qualifizierter als diejenigen, die gar einen solchen Sprung aus einer einfachen Produktionsarbeit schaffen. Diese haben zwar wiederum den gleiche Schulabschluß wie er, der *conduttore* sollte aber eigentlich seine Weiterbildung sowie seine Erfahrung mit der Bedienung der Anlage in die Waagschale werfen können. Aber gerade hier liegt sein Problem: Die Erfahrung mit der Anlage zählt zu wenig gegenüber den Kosten seines sechsmonatigen Anlernens, denn seine Beförderung zum Instandhalter würde für das Unternehmen weitere Kosten bedeuten - die Instandhaltungskurse für ihn und das Anlernen zum *conduttore* für seinen Ersatz. Mir der direkten Beförderung eines Gleichgebildeten aus der Produktion kann es die zweite Investition sparen. Auf das Privileg, für die Instandhaltung die entsprechenden Bildungsmaßnahmen besuchen zu dürfen, kann also der *conduttore* kaum hoffen.

lernten-Modell" eine qualifiziertere Arbeitsorganisation am „pragmatischen Reduktionismus" (Baethge 1992) der Weiterbildung gescheitert, welcher einem technokratischen Konzept und dessen entsprechender Funktionalisierung der Aus- und Weiterbildung immanent ist. Aber selbst beim berufsorientierten „Facharbeiter-Modell" wollte der für das "deutsche Modell" angeblich typische *virtuous circle* nicht in Gange kommen. Wie gesehen, ist die Ursache dafür weniger in den jeweiligen Team-Modellen bzw. in den erworbenen Berufen als vielmehr in dem Mangel an - expliziter wie impliziter - Organisationsentwicklung zu finden. Nur: Die organisatorische Dimension war in der Konzeptualisierung des *virtuous circle* nicht berücksichtigt. Das hatte unter anderem mit dem Ziel der Konzeptualisierung selbst zu tun: Denn die dahinterstehende institutionelle Analyse der Regulierungsmechanismen des Berufsausbildungssystems (Streeck et al. 1987) zielte vor allem darauf, die Herstellung kollektiver Güter durch neokorporatistische Institutionen und ihre positive Wirkung auf die *performance* des gesamten Systems zu belegen. Die positive Wirkung sah man in der Anwendung und dem ökonomischen Erfolg der neuen qualifikationsbasierten und -orientierten Produktionskonzepte, deren konkrete Umsetzung freilich außerhalb der Analyse lag. Die Zuständigkeit dafür überließ man der Industriesoziologie.

Wie auch immer: Die Ausblendung der Organisation im Erklärungsmodell wie allzu oft auch in der industriesoziologischen Analyse bedeutet eine starke Vereinfachung der Beziehungen zwischen Berufsausbildung, Qualifikation und Produktionskonzepten (Abbildung 1.), was zu einem überzogenen Stellenwert der Berufsausbildung und allgemeiner der „Beruflichkeit" führt. Dabei wird die Eigenschaft des Berufs als gesellschaftliches Gliederungs- und Organisationsprinzip allzu schnell auf die betriebliche Realität übertragen, denn was - wenn auch immer weniger - rein formell für die berufliche Gliederung der Belegschaft durchaus gelten mag, gilt jedoch keineswegs für eine entsprechende berufliche Organisation der Arbeit. Dazwischen liegt die Organisation mit all ihren Dimensionen: der technisch-organisatorischen Planung, den konkreten Organisationsstrukturen und arbeitsorganisatorischen Konzepten und nicht zuletzt dem sich daraus ergebenden betrieblichen Sozialsystem. Daß dabei eine gesellschaftlich erzeugte Verfügbarkeit an qualifizierten Arbeitskräften einen Druck zugunsten entsprechender Arbeitseinsatzkonzepte ausübt, steht außer Frage und bleibt auch das Markenzeichen des deutschen Produktionsmodells. Ob solche Konzepte dann tatsächlich auch betriebliche Realität werden, hängt allerdings von einer Reihe anderer

Abbildung 1:
Organisation, Qualifikation und Ausbildung



betrieblicher wie außerbetrieblicher Faktoren ab, die auf die Entwicklung und Durchsetzung entsprechender organisatorischer Konzepte einwirken - nicht zuletzt der Managementkultur und den industriellen Beziehungen.¹¹

Von all diesem war aber auch in der jüngeren Diskussion über die Schwächen des „deutschen Modells“ noch recht wenig zu finden. Im Gegenteil: Mit einer einseitig institutions- und berufsorientierten Analyse konnte man die krisenhaften Entwicklungen der ersten Hälfte der 90er Jahre in vielen Unternehmen nur dadurch erklären, daß man die Ursachen im Versagen der bis zu diesem Punkt hochgelobten Institutionen ortete. Freigesprochen aber, ja nicht einmal vor Gericht gestellt, werden somit gerade diejenigen, die ein gesellschaftlich erzeugtes *organizational slack* nicht verwertet, sondern verschwendet haben.

¹¹ Das gilt freilich auch im Fall restriktiver arbeitsorganisatorischer Konzepte. Die Verbreitung bzw. Hartnäckigkeit andernorts zu beobachtender neo-tayloristischer Konzepte im direkten Zusammenhang mit dem Bildungssystem zu interpretieren, wie es etwa Drexel (1995) für Frankreich - als Kontrastfolie zu Deutschland - tut, hinterläßt meines Erachtens einen gewissen Nachgeschmack gesellschaftlichen Determinismus'. Denn hier wandelt sich die *Kontextgebundenheit* betrieblicher Rationalisierung in *Kontextabhängigkeit*. Wie aber die Berufsausbildung als „kollektives“ und nicht nur „einzelbetriebliches“ Gut für sich genommen weder eine Garantie für qualifizierte Arbeit im Betrieb noch für eine entsprechende Organisationsentwicklung war und ist, so ist ein anderes, selbst ineffizientes Ausbildungssystem weder ein Beweis für unqualifizierte Arbeit noch für eine restriktive Arbeitsorganisation im Betrieb. Nicht nur weil die von den modernen Produktionsprozessen geforderten Kompetenzen woanders doch vermittelt und erworben werden können: Gerade in diesen Fällen ist zudem ein starkes Engagement der Gewerkschaft(en) in den Fragen der Arbeitsgestaltung und Weiterbildung zu erwarten. Denn dort, wo betrieblicher Status und Berufskarriere nicht von Bildungsabschlüssen und Berufszertifikaten vorgeformt werden, ist für die Gewerkschaft die Mitgestaltung der Arbeit und der Weiterbildung im Betrieb der einzige Weg, den Wert der Arbeitskraft zu schützen. Daß nun in Italien und Frankreich die Handlungsspielräume des Unternehmens gesellschaftlich weniger bedingt sind als in Deutschland, liegt zwar auch am Bildungssystem, aber zumindest in gleichem Maße an der Ohnmacht bzw. Inexistenz gewerkschaftlichen Handelns in den benannten Feldern.

Literaturverzeichnis

- Accornero, A. (1982): *Il lavoro come ideologia*, Il Mulino, Bologna.
- Baethge, M. (1992): Die vielfältigen Widersprüche beruflicher Weiterbildung. In: *WSI-Mitteilungen*, 6, 313-321.
- Bechtel, G./Braczyk, H. J. (1982): Umanizzazione del lavoro e relazioni industriali nella Repubblica federale tedesca. In: Della Rocca, G. (a cura di), *Sindacato e organizzazione del lavoro*. Angeli, Milano, S. 122-149.
- BMBW - Bundesminister für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.) (1990): *Betriebliche Weiterbildung. Forschungsstand und Forschungsperspektiven*, Bonn.
- Cattero, B. (1992): Von Produktionskonzepten zu Organisationskonzepten - Zur Veränderung von Rationalisierungsstrategien in der italienischen Automobilindustrie. In: *SOFI-Mitteilungen*, 19, 35-49.
- Cattero, B. (1998): *Lavorare alla Fiat - Arbeiten bei VW. Rationalisierung, Arbeit und soziale Regulierung in Vergleich*, Westfälisches Dampfboot, Münster (i.E.).
- Dobischat, R./Lipsmeier, A. (1991): Betriebliche Weiterbildung im Spannungsfeld von Technikanwendung, Qualifikationsentwicklung und personaleinsatz. In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 2, 344-350.
- Drexel, I. (1995): Betriebliche Organisationsentwicklung und das duale System der Berufsausbildung - Lernanstöße aus dem internationalen Vergleich. In: Dybowski, G./Pütz, H./Rauner, F. (Hrsg.), *Berufsbildung und Organisationsentwicklung. Perspektive, Modelle, Grundlagen*, Donat Verlag, Bremen, S. 51-66.
- Geißler, K.A./Schmidt, H. (1996): Ungleiche Ausbildung? Diskussion zum System der Berufsausbildung in Deutschland. In: *Die Wiederentdeckung der Ungleichheit*, Jahrbuch Bildung und Arbeit '96, Leske+Budrich, Opladen.
- Greinert, W.-D. (1993): *Das »deutsche System« der Berufsausbildung. Geschichte, Organisation, Perspektiven*, Nomos, Baden-Baden.
- Jürgens, U. (1991): Fra taylorismo e toyotismo: esiste una terza via?. In: Marchisio, O./Fiom Cgil Lombardia (a cura di), *Galassia auto*, Angeli, Milano, S. 24-30.
- Jürgens, U./Lippert, I. (1997): Schnittstellen des deutschen Produktionsregimes. Innovationshemmnisse im Produktentstehungsprozeß. In: Naschold, F./Soskice, D./Hancké, B./Jürgens, U. (Hrsg.), *Ökonomische Leistungsfähigkeit und institutionelle Innovation*, Sigma, Berlin, S. 65-94.
- Jürgens U./Naschold F. (1994): Arbeits- und industriepolitische Entwicklungspässe der deutschen Industrie in den 90er Jahren. In: Zapf, W./Dierkes, M.

- (Hrsg.), *Institutionenvergleich und Institutionendynamik*, Sigma, Berlin, S. 239-270.
- Kern, H./Bernoux, P. (1997): Bottom-up oder top-down? Ein deutsch-französischer Dialog über Vertrauen als Innovationsfaktor. In: *Standortrisiko Wohlfahrtsstaat?*, Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien 1, Leske+Budrich, Opladen, S. 257-285.
- Kern, H./Sabel, C.F. (1994): Verblaßte Tugenden. Zur Krise des deutschen Produktionsmodell. In: *Soziale Welt, Sonderband 9*, S. 605-624.
- Kern, H./Schumann, M. (1984): *Das Ende der Arbeitsteilung?*, Beck, München.
- Kühnlein, G. (1997): *Qualität und Quantität der Berufsausbildung*, Hans-Böckler-Stiftung, Graue Reihe 127, Düsseldorf.
- Lüllies, V./Bollinger, H./Weltz, F. (1993): *Wissenlogistik. Über den betrieblichen Umgang mit Wissen bei Entwicklungsvorhaben*, Campus, Frankfurt a.M./New York.
- Mahnkopf, B. (1990): Betriebliche Weiterbildung. Zwischen Effizienzorientierung und Gleichheitspostulat. In: *Soziale Welt*, 1, 70-96.
- Mickler, O. (1981): *Facharbeit im Wandel*, Campus, Frankfurt a.M./New York.
- Paul-Kohlhoff, A. (1994): Modernisierung des Berufsbegriffs? In: *Die Mitbestimmung*, 10, 14-16.
- Schumann, M./Baethge-Kinsky, M./Kuhlmann, M./Kurz, C./Neumann, U. (1994): *Trendreport Rationalisierung*, Sigma, Berlin.
- Scott, W.R. (1986): *Grundlagen der Organisations-theorie*, Campus, Frankfurt a.M.
- Streeck, W. (1992): *Social Institutions and Economic Performance*, Sage, London.
- Streeck, W./Hilbert, J./van Kevelaer, C. H./Maier, E./Weber, H. (1987): *Steuerung und Regulierung der beruflichen Bildung. Die Rolle der Sozialpartner in der Ausbildung und beruflichen Weiterbildung in der Bundesrepublik Deutschland*, Sigma, Berlin.
- Thompson, J.D. (1967): *Organizations in Action*, McGraw Hall, New York.
- Touraine, A. (1955): *L'évolution du travail ouvrier aux Usines Renault*, Edition du C.N.R.S., Paris.

„Exklusion“ in der Armutsforschung und der Systemtheorie. Anmerkungen zu einer problematischen Beziehung

Martin Kronauer

Beitrag für den internationalen Workshop „Exclusion - Theoretical and Empirical Problems“ in Bielefeld, 17. April 1998

Eine terminologische Übereinstimmung

Die Forschung über Armut und Arbeitslosigkeit auf der einen Seite und die Systemtheorie auf der anderen sind späte und recht unwahrscheinliche Bundesgenossen. Noch bis Mitte der 90er Jahre widmete die Systemtheorie weder der Armut noch marginalisierten Lebenslagen im allgemeinen besondere Aufmerksamkeit. Umgekehrt sind mir auch keine empirischen Forschungen auf diesen Gebieten bekannt, die sich auf die Systemtheorie gestützt hätten. Die Dinge änderten sich 1994/5, als Niklas Luhmann mehrere Aufsätze veröffentlichte, in denen er sich vor allem mit Erfahrungen in Lateinamerika auseinandersetzte. In diesen Aufsätzen bedient er sich an prominenter Stelle des Begriffs „Exklusion“, unter Hinweis auf die Favellas in lateinamerikanischen Großstädten, aber auch auf Bergarbeitergemeinden in Wales, die von den Bergwerksunternehmen aufgegeben wurden. Allerdings steckt in seiner Verwendung des Begriffs in diesem Zusammenhang ein kleines Rätsel. Luhmann stellt ihn als eine Art Entdeckung vor, zwar nicht unbedingt eine Entdeckung für ihn selbst, aber zumindest für eine Gruppe von Leuten, die er merkwürdigerweise die „Wohlgesinnten“ nennt. „Zur Überraschung aller Wohlgesinnten muß man feststellen, daß es doch Exklusionen gibt, und zwar massenhaft und in einer Art von Elend, die sich der Beschreibung entzieht“ (Luhmann 1995a, S. 147). Wer sind diese „Wohlgesinnten“, die von Luhmanns Entdeckung überrascht wurden? Tatsächlich war der Begriff „Exklusion“ zu diesem Zeitpunkt in der eu-

ropäischen Forschung über Arbeitslosigkeit und Armut bereits weit verbreitet. Dies gilt besonders für Frankreich, wo er weit über die akademischen Kreise hinaus von den Medien und der politischen Debatte aufgegriffen wurde. Unter dem Einfluß der französischen Diskussion hatte auch die Europäische Gemeinschaft den Exklusionsbegriff in ihren offiziellen Sprachgebrauch aufgenommen und seit 1989 sowohl ihre politischen Programme zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Armut als auch einen Teil ihrer Forschungsförderung unter das Motto „combat social exclusion“ gestellt. Selbst in Deutschland, wo der Begriff sehr viel weniger Resonanz gefunden hat als in Frankreich, wurden während der 80er und frühen 90er Jahre mehrere Studien zur „neuen Armut“ und den neuen Formen der Arbeitslosigkeit veröffentlicht, die das deutsche begriffliche Äquivalent für Exklusion, Ausgrenzung, einführen. Offenbar ist es also nicht so einfach, die wohlgesinnten Ignoranten bei denjenigen zu finden, die sich in der einen oder anderen Weise empirisch mit Armut und Arbeitslosigkeit beschäftigen. Auf der anderen Seite hatte die Systemtheorie ihrerseits bereits lange vor 1994 ein eigenes, ausgearbeitetes Konzept des Dualismus von Inklusion und Exklusion vorgelegt. Worin besteht dann aber die Entdeckung?

Vieles spricht dafür, daß Luhmanns Entdeckung in der Tat in erster Linie eine solche für die Systemtheorie selbst darstellte. Bevor er auf die „Wohlgesinnten“ eingeht, schreibt Luhmann: „Die Logik der funktionalen

Differenzierung schließt gesellschaftliche Exklusionen aus, muß es dann aber erlauben, innerhalb der Funktionssysteme nach systemeigenen Kriterien zu differenzieren. Aber ist diese Logik haltbar? Wie kann es Inklusion geben, wenn es keine Exklusion gibt?" (Luhmann 1995a, S. 146 f.) Die „Wohlgesinnten“ wären dann die Anhänger seiner eigenen Theorie, und diese hatten tatsächlich allen Grund, überrascht zu sein: Der Begriff Exklusion, wie er im Kontext von Luhmanns Argumentation über die Favellas umrissen wird, hat mit dem gleichnamigen Begriff, wie er im Rahmen der Systemtheorie zuvor entwickelt worden war, nichts gemein. Darauf komme ich zurück.

Jedenfalls begann sich die Systemtheorie im Anschluß an Luhmanns Entdeckung für die Armuts- und Arbeitslosigkeitsforschung - oder zumindest für eine bestimmte Richtung innerhalb dieser Forschung - zu interessieren (siehe insbesondere Stichweh 1997; zu den Problemen von Ungleichheit und Armut aus systemtheoretischer Sicht auch Nassehi 1997). Den Ausgangspunkt bildete dabei eine terminologische Übereinstimmung: Exklusion. Dieser Sachverhalt ist selbst bedeutsam. Schließlich ist die Systemtheorie bislang die einzige allgemeine soziologische Theorie, die sich für das Problem der Exklusion geöffnet hat. Überdies täte der empirischen Forschung über Exklusion mehr theoretische Fundierung sicherlich gut. Warum halte ich dennoch die Beziehung zwischen Systemtheorie und empirischer Forschung über Exklusion durch Arbeitslosigkeit und Armut für problematisch? Erstens liegt der Systemtheorie und der Armutsforschung ein unterschiedliches inhaltliches Verständnis von Exklusion zugrunde, das durch die terminologische Übereinstimmung verdeckt wird. Zweitens sehe ich nicht, wie dieser Unterschied ohne weiteres überbrückt werden könnte. Die Systemtheorie hat bereits, wie ich zeigen will, erhebliche Schwierigkeiten, Luhmanns Entdeckung mit ihrem früheren Verständnis von Exklusion in Einklang zu bringen. Die Schwierigkeiten würden noch größer bei jedem Versuch, den Exklusionsbegriff, wie er in der Armuts- und Arbeitslosigkeitsforschung verwendet wird, der Systemtheorie einzuverleiben. Entweder die Systemtheorie müßte sich von

Grund auf ändern, oder aber die Armutsforschung müßte eine grundsätzlich andere Richtung einschlagen. Was die erstere Lösung angeht, so müßten die Systemtheoretiker diesen Schritt unternehmen, und es ist nicht an mir, hier Empfehlungen zu geben. Was die Alternative betrifft, so sehe ich bislang nicht, warum die empirische Forschung zur Exklusion eine solche Richtungsänderung vornehmen sollte.

An dieser Stelle sind zwei Anmerkungen angebracht. Ich diskutiere hier nicht die Systemtheorie im allgemeinen und würde mir das auch nicht anmaßen. Mein Interesse am Begriff der Exklusion, wie er in der Systemtheorie verwendet wird, wuchs in dem Maße, wie sich umgekehrt die Systemtheorie für die Armutsforschung zu interessieren begann.

Die zweite Bemerkung betrifft die Armuts- und Arbeitslosigkeitsforschung über soziale Exklusion. Ich bin mir bewußt, daß es nicht nur eine große Vielfalt in der Verwendung des Exklusionsbegriffs gibt, sondern auch heftige Kontroversen darüber, ob und wie er angemessen zu verstehen und zu handhaben sei. Dennoch gibt es einige Übereinstimmungen in der internationalen Diskussion, die ich für wesentlich halte, um in einer empirisch gehaltvollen Weise über Exklusion sprechen zu können. Meine Rezeption der Diskussion ist sicherlich persönlich gefärbt und deshalb strittig. Aber sie läßt sich, wie ich meine, „von der Sache her“ begründen.

Im folgenden will ich meine Behauptung über die „problematische Beziehung“ in zwei Schritten ausführen. Zunächst werde ich fragen, was Luhmanns Entdeckung für die Systemtheorie selbst bedeutet. Nach meiner Überzeugung wirft sie einige grundlegende Probleme auf, die die Systemtheorie bislang nicht gelöst hat. Danach stelle ich den Exklusionsbegriff der Systemtheorie einem Exklusionsbegriff gegenüber, den ich der internationalen Armutsforschung entnehme. Dabei werde ich auf grundlegende Unterschiede hinweisen, die weitreichende Folgen für das Verständnis des Exklusionsproblems haben.

Luhmanns Überraschung für die „Wohlgesinnten“

Der Begriff Exklusion hat in der Systemtheorie nicht nur unterschiedliche, sondern gegensätzliche Bedeutungen. Dies geht am deutlichsten, wenngleich implizit, aus den Ausführungen eines Vertreters dieser Theorie, Armin Nassehi (1997), hervor. Im folgenden werde ich die unterschiedlichen Bedeutungen mit Exklusion I und Exklusion II bezeichnen. Dem Begriff von Exklusion I zufolge *ergänzen* Inklusion und Exklusion einander. Dem Begriff von Exklusion II zufolge *schließen sie sich* jedoch *wechselseitig aus*. Die erste Version des Begriffs entspringt genuin der Logik der Systemtheorie. Sie ist aufs engste mit dem Konzept der Inklusion in funktional differenzierten Gesellschaften verbunden. Dieses Konzept besagt, daß sich funktional differenzierte Gesellschaften durch das Fehlen jeder Zentralinstanz der Inklusion auszeichnen. Weder eine einzelne Institution (oder ein einzelnes Funktionssystem) noch ein allgemein verbindliches Regelsystem sind für Inklusion in die Gesellschaft verantwortlich. Statt dessen geht die Regelung der Inklusion auf die einzelnen Funktionssysteme über, die wiederum ihrer je eigenen Logik folgen (siehe Luhmann 1995b, S. 266; Luhmann 1997, S. 630). Um an der Kommunikation der Funktionssysteme teilhaben zu können, dürfen die Individuen nur *partiell* (oder als „Personen“, um den Sprachgebrauch der Systemtheorie zu übernehmen) in sie eingebunden sein: als Träger bestimmter Rollen und gebunden durch die jeweiligen Regeln der Kommunikation. Dies ist in der Tat die Voraussetzung dafür, daß sie in der Lage sind, die Rollen zu wechseln und an mehreren oder allen Funktionssystemen teilzunehmen. In diesem Sinne setzt Inklusion (der Person) die Exklusion (von Individualität) voraus. Die Systemtheorie spitzt diesen Gedanken in der Formulierung zu: „Individualität ist Exklusion“ (Nassehi 1997, S. 127; siehe auch Kneer und Nassehi 1997, S. 155 ff.).

Ganz anders dagegen ist der zweite Begriff konzipiert. Hier wird Exklusion nicht als Voraussetzung für die Inklusion der Person in die Funktionssysteme verstanden, sondern im Gegenteil als blockierter Zugang der Person

zu den Funktionssystemen. Exklusion und Inklusion verhalten sich zueinander als ein Entweder-oder. Darin besteht Luhmanns Entdeckung in den Arbeiten seit 1994. Es ist dieser zweite Exklusionsbegriff, der deutliche Ähnlichkeiten zum Exklusionsbegriff in der Armuts- und Arbeitslosigkeitsforschung aufweist.

Nach meinem Verständnis stellt die Einführung von Exklusion II in die Systemtheorie einige von deren Grundannahmen in Frage. Warum ist dies für meine Diskussion der problematischen Beziehung von Bedeutung? Aus einem einfachen Grund: Es sind gerade diese Grundannahmen, die die Systemtheorie der empirischen Forschung über Exklusion als theoretische Grundlage empfehlen möchte.

Eine Grundannahme betrifft die Funktionsweise funktional differenzierter Systeme. Wie ist es möglich, daß sie zur selben Zeit Exklusion I (als Voraussetzung von Inklusion) und Exklusion II (das Gegenteil von Inklusion) hervorbringen? Luhmann schreibt über die in Funktionssysteme gegliederten Gesellschaften: „Im Gegensatz dazu (d.h. stratifizierten Gesellschaften, M. K.) ist das Gesellschaftssystem und sind dessen Funktionssysteme auf Inklusion der Gesamtbevölkerung angelegt. Es gibt keine ersichtlichen Gründe, jemanden von der Verwendung von Geld, von der Rechtsfähigkeit oder einer Staatsangehörigkeit, von Bildung oder vom Heiraten auszuschließen oder all dies von systemexternen Genehmigungen oder Sonderkonditionen abhängig zu machen. Bei prinzipieller Vollinklusion entscheiden die Funktionssysteme selbst, wie weit es jemand bringt: ob er Recht oder Unrecht bekommt, ob sein Wissen als wahr anerkannt wird oder nicht...“ (Luhmann 1995a, S. 142). In demselben Aufsatz heißt es später allerdings: „...funktionale Differenzierung kann, anders als die Selbstbeschreibung der Systeme es behauptet, die postulierte Vollinklusion nicht realisieren. Funktionssysteme schließen, wenn sie rational operieren, Personen aus oder marginalisieren sie so stark, daß dies Konsequenzen hat für den Zugang zu anderen Funktionssystemen“ (Luhmann 1995a, S. 148). In diesem Zitat wird die Fähigkeit funktional differenzierter Gesellschaften zur Inklusion auf

ein „Postulat“ reduziert, während das „rationale Operieren“ der Funktionssysteme tatsächlich zur Exklusion (d.h. Exklusion II) führt. Aber warum ist dies der Fall? Sollte die Betonung lediglich darauf liegen, daß „Vollinklusion“ nicht erzielt werden kann, warum und nach welchen Kriterien wird dann eine Mehrheit einbezogen und eine Minderheit ausgeschlossen, und das in einer Gesellschaft, die „keine ersichtlichen Gründe“ hat, überhaupt jemanden auszuschließen? Ist es eine Zufallsauswahl, die, entsprechend einem Code von Ja und Nein, über Zugang oder Ausschluß entscheidet?

In seinem Aufsatz „Inklusion und Exklusion“ diskutiert Luhmann den Tatbestand, daß „eine funktional differenzierte Gesellschaft in der Lage (ist), extreme Ungleichheiten in der Verteilung öffentlicher und privater Güter zu erzeugen und zu tolerieren“ (Luhmann 1995b, S. 249). Dies sei jedoch an zwei Bedingungen geknüpft, die der „Temporalisierung“ und die der „Interdependenzunterbrechung“. Die erstere besagt, daß extreme Ungleichheit „nur als temporär angesehen wird und sich rasch ändern kann“, die zweite, daß Verluste in einem Funktionssystem nicht Verluste in anderen nach sich ziehen. Luhmann stellt fest, daß sich in „modernen Gesellschaften“ beide Bedingungen „in erstaunlichem Maße“ hätten einrichten lassen. Wir stoßen hier auf dasselbe Problem wie oben, was den Status dieser Aussagen betrifft. Handelt es sich um eine soziologische Analyse, die die Funktionsweise differenzierter Gesellschaften darlegt? Dann könnte im Prinzip Exklusion II in diesen Gesellschaften nicht stattfinden. Oder handelt es sich um die empirische Beschreibung eines zeitlich begrenzten Zustands? Dann würde man eine historische (und nicht allgemein theoretische) Erklärung des Phänomens und seiner zeitlichen Beschränktheit erwarten. Oder handelt es sich wiederum um ein „Postulat“, das in erster Linie notwendige Bedingungen für eine ideale Konstellation formuliert, vielleicht unter Rückgriff auf historisches Material? Damit würde sich die Systemtheorie auf einem Feld bewegen, das ihr ansonsten fremd zu sein scheint, dem der normativen Argumentation (in einer Weise übrigens, die Walzers „Sphären der Gerechtigkeit“ nahekommt. Zum uneingestandenem „normativen

Impetus“ bei Luhmann siehe auch Nassehi 1997, S. 140).

Das Problem des ungeklärten Status der Aussagen wird durch die folgende Wendung des Arguments weiter verschärft. „Es (d.h. das Maß, in dem die beiden Bedingungen erfüllt sind, M.K.) ist erstaunlich, weil es gleichwohl unwahrscheinlich ist *und unwahrscheinlich bleibt*“ (Luhmann 1995b, S. 250; Hervorhebung vom Autor). Wenn es, neben und trotz Exklusion I, der Grundlage von Inklusion, Exklusion II gibt, läßt sich dies hinreichend mit dem Hinweis auf das Gesetz der Wahrscheinlichkeit erklären? Worin bestehen die „Tendenzen“, auf die Luhmann in diesem Zusammenhang verweist, die sich „querziehen“ zu den Funktionssystemen und „Unterschiede stabilisieren“? Der nachfolgende Hinweis auf „Verschuldungsrationalität“ und die „eigendynamischen Fluktuationen des Weltwirtschaftssystems“ verschiebt das Problem vom Innern der „modernen Gesellschaften“ auf die internationalen Beziehungen und die Länder der „Dritten Welt“. Überdies bleibt er vage. Ausführlich behandelt Luhmann lediglich „Netzwerk(e) der Gunsterweise und Vorteilsverschiebungen“ (Luhmann 1995b, S. 251), die in die Funktionsweise der Systeme eingreifen, auf Kosten von deren spezifischer Rationalität. Ist demnach die Formierung von Netzwerken die Antwort auf das Rätsel der Exklusion? Dann bliebe jedoch noch immer die Frage, wer an solchen Netzwerken erfolgreich teilhaben kann und wer nicht.

Tatsächlich findet sich keine befriedigende Antwort auf die Fragen, warum Exklusion stattfindet, wer mehr als andere von ihr bedroht ist, und warum und in welcher Weise dies der Fall ist. Es ist auch kein theoretischer Ansatz erkennbar, der zu Antworten führen könnte. Ein Grund dafür liegt möglicherweise darin, daß bestimmte Argumentationswege von vornherein versperrt wurden: Fragen der Macht wurden einem einzelnen Funktionssystem zugeordnet und somit der Betrachtung in anderen entzogen. Ungleicher Zugang zu symbolischen und materiellen Ressourcen gilt mehr als ein Wesensmerkmal stratifizierter denn differenzierter Gesellschaften (siehe Luhmann 1997, S. 631). Nassehi scheint das Problem

anzuerkennen, wenn er feststellt, es sei „ein erhebliches Versäumnis der Differenzierungstheorie systemtheoretischer Provenienz..., das Problem *sozialer Ungleichheit* und der damit verbundenen *Destabilisierung von Lebenslagen* nicht systematisch aufgegriffen zu haben“ (Nassehi 1997, S. 140 f., Hervorhebungen vom Autor).

Fraglich ist bereits, ob auf der Grundlage des Konzepts von Exklusion I in der Systemtheorie Exklusion II überhaupt als Problem in funktional differenzierten Gesellschaften wahrgenommen werden kann. Auch hier ist es wiederum Nassehi, der die Schwierigkeit implizit anspricht. Die „allinklusive“ Logik des Inklusion/Exklusion-Verhältnisses von Exklusion I einmal vorausgesetzt, ist es in der Tat kaum möglich, *nicht* an der Kommunikation der meisten Funktionssysteme teilzunehmen (wobei Kommunikation, daran sei erinnert, nicht die Kommunikation von Individuen sondern der Systeme meint). Selbst die Person, die kein Geld hat, um zu bezahlen, nimmt Teil am ökonomischen System; selbst der Person, die nicht Recht bekommt, widerfährt dies innerhalb des Rechtssystems; selbst der Jugendliche, der von der Schule flieht oder ihr fernbleibt, tut dies als ein Teilnehmer des Bildungssystems usw. (siehe auch Nassehi 1997, S. 142). Es ist deshalb nur folgerichtig, wenn Nassehi die Anwendbarkeit des Begriffs der Exklusion (d.h. Exklusion II) lediglich für die „benachteiligten Regionen der Weltgesellschaft“ (Nassehi 1997, S. 143) gelten läßt, somit für die Regionen, in denen funktionale Differenzierung (und damit auch Exklusion I) gerade *nicht* voll etabliert wurde (siehe Nassehi 1997, S. 135). Allerdings steht diese Interpretation im Widerspruch zu Luhmanns oben zitierter Feststellung, daß es die Funktionssysteme selbst sind, die, wenn sie rational operieren, Exklusion II hervorbringen.

Kurz, die Einführung von Exklusion II in die Systemtheorie wirft viele Fragen auf, die alle, nach meinem Verständnis, eine Folgerung nahelegen: Das Konzept der funktionalen Differenzierung sperrt sich gegen die Anerkennung und Behandlung dieses Exklusionsproblems. Insofern gilt Luhmanns Feststellung noch immer: „Die Logik der funktionalen Differenzierung schließt

gesellschaftliche Exklusionen aus“ (Luhmann 1995a, S. 146).

Eine andere Grundannahme, die durch die Einführung von Exklusion II in Frage gestellt wird, aber dennoch der Armutsforschung als theoretische Leitidee dienen soll, ist die der „Interdependenzunterbrechung“ im Verhältnis der Funktionssysteme zueinander. Funktionale Systeme folgen laut Systemtheorie ihren jeweils eigenen, spezifischen Regeln und ziehen die anderen Funktionssysteme lediglich als Umwelt in Betracht. Es gibt keine umfassenden Regelungen, die sie zusammenbinden, und dies wiederum ist die Voraussetzung für den modernen Typus der Inklusion, der auf der nur partiellen Inklusion von Personen in die einzelnen Funktionssysteme beruht (Exklusion I). Exklusion II jedoch gehorcht Luhmann zufolge einer anderen Logik. Sie ist der der „lockeren Kopplung“ (Luhmann 1995a) im Inklusionsbereich geradezu entgegengesetzt und läßt sich deshalb als eine Logik der Interdependenz charakterisieren: Exklusion aus einem Funktionssystem zieht Exklusionen in anderen nach sich, in einer negativen Kettenreaktion von „Marginalisierungen bis hin zu gänzlichem Ausschluß“ (Luhmann 1995a, S. 148). Für derartige Negativspiralen gibt es eine Fülle empirischer Belege. Aber wie läßt sich die zugrundeliegende enge Verknüpfung der gesellschaftlichen Teilbereiche untereinander mit dem Konzept von Exklusion I in Einklang bringen, das von der „Interdependenzunterbrechung“ zwischen den Funktionssystemen ausgeht? Sie läßt sich in der Tat nicht in Einklang bringen. Wenn es derart starke Verknüpfungen im Exklusionsbereich gibt, dann müssen sie auch im Inklusionsbereich vorzufinden sein. Die einzige Alternative dazu bestünde in der Annahme, die Nassehi formuliert, daß das Konzept der Inklusion mittels „Interdependenzunterbrechung“ auf der einen Seite und das Konzept der Exklusion auf der anderen auf unterschiedliche Gesellschaften bezugnehmen - ersteres auf „modernere“ Gesellschaften und Regionen, letzteres auf eher traditionale (siehe Nassehi 1997, S. 135).

Nun gibt es allerdings gute Gründe dafür, sowohl von einer relativen Eigenständigkeit der gesellschaftlichen

Teilbereiche auszugehen als auch von der Existenz starker Verbindungen zwischen ihnen. Um dieses Problem anzugehen, bedarf es einer Darlegung der „Übersetzungsregeln“ - wie sich Veränderungen im einen Bereich in anderen bemerkbar machen. Marshall diskutiert dieses Problem in bezug auf Bürgerrechte (citizenship), Bourdieu in bezug auf die Umwandlung unterschiedlicher Kapitalarten, um nur zwei Autoren zu nennen. Ich sehe allerdings keine befriedigende Erklärung des Paradoxons von lockerer Inklusion und integrierter Exklusion, wie Luhmann es formuliert.

Exklusion in der Systemtheorie und der Armutsforschung - inhaltliche Unterschiede

Bislang habe ich einige theoretische, die innere Stimmigkeit der Systemtheorie betreffende Fragen aufgeworfen. Das Angebot der Systemtheorie (oder ist es mehr ein Anspruch?), die empirische Forschung zur Exklusion theoretisch anzuleiten, hatte mich dazu veranlaßt. Im folgenden sei nun unterstellt, die Systemtheorie habe die oben angesprochenen Fragen bereits beantwortet. Es sei ihr gelungen, Luhmanns Entdeckung in ihren theoretischen Ansatz zu integrieren. Was würde dies für den *Inhalt* des Exklusionsbegriffs bedeuten? Diese Frage will ich anhand eines Vergleichs erörtern, indem ich den Exklusionsbegriff der Systemtheorie (Exklusion II) dem Verständnis von Exklusion gegenüberstelle, das ich der empirischen Forschung über Exklusion durch Arbeitslosigkeit und Armut entnehme. Der Vergleich beschränkt sich auf eine knappe Diskussion von vier Aspekten des Exklusionsbegriffs: der Definition des Exklusionsproblems; dem Verhältnis von Inklusion und Exklusion; der Bedeutung der Erfahrung; der Mechanismen der Exklusion. Die Auswahl erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Ich habe die Aspekte herausgegriffen, weil in ihnen die Unterschiede deutlich hervortreten.

Die Betonung der Unterschiede soll allerdings nicht den gemeinsamen Ausgangspunkt der Debatte vergessen machen. Rudolf Stichweh hat diejenigen Punkte genannt, die das Interesse der Systemtheorie an der empiri-

schen Forschung über Exklusion durch Armut begründen und die in der Tat für das Konzept der Exklusion zentral sind: der Wechsel von einem überwiegend quantitativen Verständnis von Armut (gemessen am Einkommen) zu einem genuin sozialen, relationalen Verständnis; die Feststellung einer Innen/Außen-Spaltungslinie, die quer zur vertikalen Schichtung verläuft; die Notwendigkeit eines multi-dimensionalen Zugangs zu Exklusionsprozessen (siehe Stichweh 1997, S. 603 f.). Die Unterschiede im inhaltlichen Verständnis machen sich in jedem dieser Punkte bemerkbar.

Die Definition des Problems: Die Systemtheorie behandelt das Exklusionsproblem gewissermaßen als *Test für ihre Inklusionstheorie*. „Wie kann es Inklusion geben, wenn es keine Exklusion gibt?“ (Luhmann 1995a, S. 147) Das Problem in dieser allgemeinen Weise aufzuwerfen, hat weitreichende Implikationen. Erstens: Exklusion II ist das logisch *notwendige* Gegenstück zur Inklusion (es sei daran erinnert, daß laut Exklusion I die partielle Exklusion aller Individuen eine Vorbedingung für die Inklusion aller als Personen darstellte. Nun erscheint die völlige Exklusion einiger als die Bedingung für die Inklusion anderer Individuen/Personen). Zweitens: Es ist die Rationalität der Funktionssysteme, die Exklusion II hervorruft, und es sind nicht besondere Umstände oder Handlungsweisen dafür verantwortlich (wie etwa eine Änderung in der Struktur der Arbeitslosigkeit oder Armut, eine bestimmte Regierungspolitik). Exklusion ist auch keiner spezifischen historischen Form differenzierter Gesellschaften (etwa dem Kapitalismus) anzulasten, sondern entspringt der funktionalen Differenzierung selbst. Da in keiner sinnvollen Weise davon gesprochen werden kann, funktionale Differenzierung sei „verantwortlich“, kann auch *niemand und nichts für Exklusion II verantwortlich* erklärt werden: „Die Suche nach Adressaten für Vorwürfe und nach Angriffspunkten für Änderungen in Richtung Allinklusion rechnet nach wie vor mit einer primär stratifizierten Gesellschaft“ (Luhmann 1995a, S. 147). Drittens: Da Exklusion in allen gesellschaftlichen Bereichen erzeugt wird, und da die Funktionssysteme in ihrem Verhältnis zueinander gleichwertig (nicht-hierarchisch geordnet) sind,

gibt es *keinen Grund, der Arbeitslosigkeit oder Armut*, d.h. den Voraussetzungen der Ausgrenzung auf der ökonomischen Ebene, *besondere Aufmerksamkeit* zu widmen.

Was kommt also dabei heraus, wenn es der Systemtheorie tatsächlich gelingen würde, das Exklusionsproblem (Exklusion II) in den eigenen Ansatz zu integrieren? In seinen entscheidenden Merkmalen nichts anderes als Exklusion I.

In allen hier genannten Punkten unterscheidet sich der Exklusionsbegriff der Armuts- und Arbeitslosigkeitsforschung grundlegend von der Systemtheorie. Erstens: Exklusion wird nicht im Hinblick auf die, gar logische, Position des Begriffs innerhalb einer allgemeinen Theorie definiert, sondern im Hinblick auf ein spezifisches soziales Problem. Exklusion meint das Zusammentreffen von *marginaler Position am Arbeitsmarkt* und *gesellschaftlicher Isolation*, wie es seit den 80er Jahren zunehmend in allen entwickelten industriellen Gesellschaften Westeuropas und in den USA festzustellen ist. „Marginale Position am Arbeitsmarkt“ schließt Unterbeschäftigung, Langzeitarbeitslosigkeit und erzwungenen Rückzug vom Arbeitsmarkt ein. „Gesellschaftliche Isolation“ bezieht sich auf die Zersetzung sozialer Netzwerke, aufgezwungene Vereinzelung oder die Reduzierung der Sozialkontakte auf das Milieu der Benachteiligten. In diesen beiden Merkmalen bündelt sich das Problem, um das sowohl die Exklusionsdebatte in Europa als auch die Unterklassendebatte in den USA geführt wird (für die amerikanische Diskussion über die „underclass“ und die „ghetto poor“ siehe Wilson 1987 und 1996; für die französische Diskussion über „exclusion“ siehe Castel 1991 und Paugam 1996; die innere Verbindung zwischen der europäischen und der amerikanischen Diskussion behandelt Mingione 1996, siehe hierzu auch Kronauer 1997). Wie die beiden Seiten des Problems begrifflich und empirisch angemessen zu fassen sind, ist Gegenstand theoretischer und empirischer Auseinandersetzungen. Zweitens: Die Entstehung des Problems ist nicht das logische Resultat rational operierender Funktionssysteme, sondern das *historische* Resultat spezi-

fisch organisierter kapitalistischer Gesellschaften (d.h. Gesellschaften, deren ökonomisches System auf die Akkumulation von Kapital als Selbstzweck ausgerichtet ist), die gegenwärtig einen tiefgreifenden Wandel durchmachen. Sowohl die Realität der Exklusion als auch die Debatte darüber sind in Westeuropa und den USA entscheidend davon geprägt, daß nach dem Zweiten Weltkrieg dreißig Jahre lang „Inklusion“ in einem bis dahin nicht gekannten Maße ermöglicht wurde und nun infrage gestellt ist. Kommt auf diese Weise Geschichte wieder in den Blick, erweist sich auch die Frage der Verantwortung keineswegs als hinfällig. Darauf komme ich zurück. Drittens: Es ist notwendig, der Arbeitslosigkeit und Armut besondere Aufmerksamkeit zu widmen, weil Geld und Erwerbstätigkeit in jenen Gesellschaften noch immer besonders wichtige *Vermittler gesellschaftlicher Teilhabe* sind. Auch diese Feststellung ist empirisch begründet, sie stützt sich insbesondere auf Erkenntnisse über diejenigen, denen es an beidem fehlt.

Das Verhältnis von Inklusion und Exklusion: Die Systemtheorie begreift dieses Verhältnis (sofern Exklusion II gemeint ist) als ein Entweder-oder, geradezu in der Art einer logischen Alternative. Die gesellschaftliche Wirklichkeit, mit der sich die Forschung über Arbeitslosigkeit und Armut auseinandersetzt, ist allerdings sehr viel komplexer und mehrdeutiger. Hier ist Exklusion mehr ein Prozeß als ein fester Zustand. Und das Verhältnis von Inklusion und Exklusion ist eher ein *Spannungsverhältnis* als ein klares Entweder-oder. Zugang oder Nicht-Zugang (Teilhabe oder Nicht-Teilhabe) konstituiert nicht in jedem Fall und nicht notwendigerweise ein Exklusionsproblem. Exklusion setzt als ihr Gegenstück *Berechtigung* (entitlement) voraus, sei sie gewohnheitsmäßig, normativ oder rechtlich begründet. Auf Seiten der Betroffenen setzt sie zudem ein (enttäuschtes) Bewußtsein oder einen Anspruch voraus, berechtigt zu sein. Dabei erstreckt sich Berechtigung nicht allein auf den formalen Zugang zu Funktionssystemen (in dieser Hinsicht wäre selbst der Asylbewerber, dessen Antrag gerichtlich abgelehnt wurde, einbezogen in die deutsche Gesellschaft, zumindest in ihr Rechtssystem). Sie bezieht überdies *kulturell definierte Standards der Teil-*

habe ein. Sonst könnte es in der Tat Exklusion in den „differenzierten Gesellschaften“ kaum oder gar nicht geben, wie Nassehi es denn auch nahelegt. Charakteristisch für Exklusion ist somit die wachsende Diskrepanz zwischen den scheinbar universellen Angeboten der Gesellschaft, die zugleich Anforderungen darstellen, und den eigenen Möglichkeiten, sie zu realisieren und ihnen zu entsprechen; charakteristisch ist das Schrumpfen oder Zerbrechen der sozialen Beziehungen im Spannungsfeld dieser Diskrepanz. Davon legen die Erfahrungen der schwarzen Jugendlichen in den Armutsvierteln der amerikanischen Großstädte ebenso Zeugnis ab wie die der Jugendlichen aus Immigrantenfamilien in den französischen Banlieues oder die chancenlosen Langzeitarbeitslosen in Deutschland oder England. Aus diesem Grund ist es unverzichtbar, das Verhältnis von Inklusion und Exklusion immer im historischen Kontext und unter spezifischen gesellschaftlichen Bedingungen zu untersuchen. Für die hochentwickelten kapitalistischen Gesellschaften Westeuropas und der USA gehört zu diesem Kontext die noch frische Erfahrung, verknüpft mit der Entwicklung der Sozialstaaten und staatlich reguliertem wirtschaftlichen Wachstum, daß Arbeitslosigkeit, Armut und gesellschaftlicher Ausschluß gerade nicht notwendige Bedingungen des sozialen Lebens darstellen, sondern von Menschen, wenngleich in sozialen Verhältnissen, hervorgebracht werden und damit auch veränderbar sind. Dies führt zurück zur Frage der Verantwortung.

Die Bedeutung der Erfahrung: Wenn es richtig ist, daß zu Exklusion als Gegenstück Berechtigung gehört, und wenn es ebenfalls zutrifft, daß die Erfahrung von Ausschließung als ihren Horizont ein kulturell geprägtes Bewußtsein von Teilhabe voraussetzt, dann kommt der Erfahrung von Individuen und Gruppen nicht nur für das Verständnis von Exklusion, sondern auch von Inklusion eine zentrale Bedeutung zu. Diese Erkenntnis setzt sich erst langsam in der empirischen Exklusionsforschung durch. In der Systemtheorie sehe ich allerdings keine theoretische Offenheit, die es erlauben würde, eine solche Erkenntnis aufzugreifen und zu integrieren.

Die Mechanismen der Exklusion: Zuvor hatte ich argumentiert, in der Systemtheorie finde sich keine überzeugende Antwort auf die Frage, warum bestimmte Gruppen oder Individuen stärker von Exklusion bedroht sind als andere. Als einen möglichen Grund dafür habe ich genannt, daß die Systemtheorie den Einfluß von Macht und sozialer Ungleichheit, die sich quer durch die Funktionssysteme hindurchziehen, unterschätzt. In der Tat besteht eine der empirisch am besten belegten Erkenntnisse der Armuts- und Arbeitslosigkeitsforschung in der ungleichen Verteilung der Risiken. „Rasse“ (nicht-weiß), Klasse (Arbeiter, insbesondere die un- und angelernten) und Geschlecht (weiblich) sind die entscheidenden sozialen Merkmale, an denen sich ein höheres Risiko, sozial ausgeschlossen zu werden, festmacht. Die relative Bedeutung jedes Merkmals wechselt von Land zu Land, und zu erklären, warum dies so ist, bedarf weiterer empirischer Forschung. Gleichwohl ist eines oder sind mehrere dieser sozialen Merkmale immer in besonderem Maße in Exklusionsprozesse involviert (zum diskriminierenden Einfluß von „Rasse“ in den USA und Klasse in Frankreich siehe Wacquant 1996). Keinem wird genügend Rechnung getragen mit dem Hinweis auf das „rationale Operieren“ der Funktionssysteme.

Schlußbemerkung

Nachdem ich die Systemtheorie und Armutsforschung im Hinblick auf ihr jeweiliges Verständnis von Exklusion miteinander verglichen habe, drängen sich zwei Fragen auf. Was kann die Forschung über Arbeitslosigkeit und Armut von der Systemtheorie gewinnen, was sie notwendig braucht und nicht bereits selbst erkannt hat? Und was kann sie verlieren, wenn sie nicht den Grundannahmen einer Theorie folgt, die mit inneren Widersprüchen zu kämpfen hat, sich vor allem mit anderen Problemen beschäftigt und weitgehend andere Ziele verfolgt? Möglicherweise war aber bereits die Ausgangsannahme falsch. Vielleicht gibt es gar keine Beziehung zwischen der Systemtheorie und der Armutsforschung über Exklusion? Denn kaum hat die Systemtheorie das Problem der Armut und der sozialen Ausgrenzung für

sich „entdeckt“, eskamotiert sie es sogleich und neutralisiert es bis zur Unkenntlichkeit.

Danksagung

Ich danke dem Hanse-Wissenschaftskolleg Delmenhorst, das mir die Arbeit an diesem Beitrag während eines Aufenthalts als Fellow ermöglicht hat.

Literaturverzeichnis

- Castel, Robert (1991): De l'indigence à l'exclusion, la désaffiliation, in: Jacques Danzelot (Hrsg.): Face à l'exclusion. Le modèle français. Paris (Édition Esprit), S. 137-168.
- Castel, Robert (1996): Nicht Exklusion, sondern Desaffiliation. Ein Gespräch mit Francois Ewald, in: Das Argument, No. 217, S. 775-780.
- Commission of the European Communities (1993): Social Europe. Towards a Europe of solidarity: Combating social exclusion. Supplement 4/93. Luxemburg.
- Kneer, Georg und Armin Nassehi (1997, 3. Aufl.): Niklas Luhmanns Theorie sozialer Systeme. Eine Einführung. München (W. Fink).
- Kronauer, Martin (1997): „Soziale Ausgrenzung“ und „Underclass“: Über neue Formen der gesellschaftlichen Spaltung, in: Leviathan, Vol. 25, No. 1, S. 28-49.
- Luhmann, Niklas (1995a): Jenseits von Barbarei, in: Gesellschaftsstruktur und Semantik. Studien zur Wissenssoziologie der modernen Gesellschaft, Band 4. Frankfurt am Main (Suhrkamp), S. 138-150.
- Luhmann, Niklas (1995b): Inklusion und Exklusion, in: Soziologische Aufklärung 6. Die Soziologie und der Mensch. Opladen (Westdeutscher Verlag), S. 247-264.
- Luhmann, Niklas (1997): Die Gesellschaft der Gesellschaft. Zweiter Teilband. Frankfurt am Main (Suhrkamp).
- Mingione, Enzo (1996): Urban Poverty in the Advanced Industrial World: Concepts, Analysis and Debates, in: Enzo Mingione (Hrsg.): Urban Poverty and the Underclass. Oxford (UK) and Cambridge (USA) (Blackwell), S. 3-40.
- Nassehi, Armin (1997): Inklusion, Exklusion-Integration, Desintegration. Die Theorie funktionaler Differenzierung und die Desintegrationsthese, in: Wilhelm Heitmeyer (Hrsg.): Was hält die Gesellschaft zusammen? Frankfurt am Main (Suhrkamp), S. 113-148.
- Paugam, Serge (1996): La constitution d'un paradigme, in: Serge Paugam (Hrsg.): L'exclusion, l'état des savoirs. Paris (éditions la découverte), S. 7-19.
- Stichweh, Rudolf (1997): Inklusion/Exklusion und die Theorie der Weltgesellschaft, in: Karl-Siegbert Rehberg (Hrsg.): Differenz und Integration. Die Zukunft moderner Gesellschaften. 28. Kongreß der Deutschen Gesellschaft für Soziologie - Dresden 1996. Kongreßband II. Opladen (Westdeutscher Verlag), S. 599-607.
- Wacquant, Loic (1996): Red Belt, Black Belt: Racial Division, Class Inequality and the State in the French Urban Periphery and the American Ghetto, in: Enzo Mingione (Hrsg.): Urban Poverty and the Underclass. Oxford (UK) and Cambridge (USA) (Blackwell), S. 234-274.
- Wilson, William Julius (1987): The Truly Disadvantaged. The Inner City, the Underclass, and Public Policy, Chicago and London (The University of Chicago Press).
- Wilson, William Julius (1996): When Work Disappears. The World of the New Urban Poor. New York (Alfred A. Knopf).

22

Anlaufende Forschungsvorhaben - Kurzcharakterisierung

Informatisierung der Arbeitswelt - ein Projekt für die Expo 2000

Das von der Volkswagen-Stiftung geförderte Projekt ist für eine Präsentation im Themenpark-Bereich „Zukunft der Arbeit“ der Expo 2000 Hannover konzipiert und soll die Auswirkungen der aktuellen wissenschaftlichen Entwicklung und ihrer technischen Anwendung auf Ausschnitte gesellschaftlicher Lebenswelten verdeutlichen. Es soll mit den modernsten Mitteln der Ausstellungstechnik arbeiten, die die Besucher zur Interaktion und Kommunikation anregen und auf diese Weise für Probleme der Wechselwirkung von wissenschaftlich-technischem Fortschritt und gesellschaftlichem Strukturwandel sensibilisieren.

Die Informatisierung steht aus zwei Gründen im Zentrum. Zum einen bringt sie die wissenschaftlich-technische Entwicklung wie kein anderer Zweig der theoretisch orientierten und angewandten Wissenschaft voran; zum anderen ist ihr Anwendungsfeld so breit, daß sich vielfältige Querbezüge zu anderen Ausstellungskonzepten herstellen lassen. Dem sozialwissenschaftlichen Zugriff entsprechend werden die sozialen Aspekte, Fragen und Probleme fortschreitender Informatisierung der Lebenswelt, insbesondere der Arbeit, im Vordergrund stehen.

Leitendes Ziel ist es, die beobachtbaren Chancen und Risiken, die in der fortschreitenden Informatisierung der Arbeit liegen, sichtbar und auf diese Weise die tiefreichenden Kontroversen in der Interpretation ihrer Entwicklung und ihre realen Probleme bewußt zu machen.

Die Ausstellungsthemen sollen „dialogisch“ strukturiert werden, d.h. Chancen- und Risikopotential gegenüberstellen und so das Publikum einladen, zu einem eigenen Standpunkt in diesen Fragen zu gelangen.

Das Projekt wird vom SOFI in Kooperation mit dem Seminar für Politikwissenschaft der Universität Göttingen und dem Forum für Wissenschaft und Technik Göttingen durchgeführt.

Evaluation der flächendeckenden Einführung von Gruppenarbeit in Verbindung mit einer neuen Führungsorganisation in einem neuen Motorenwerk

In Ergänzung und Erweiterung des Projektes „Reorganisation von Arbeits- und Führungsstrukturen im Betrieb - Evaluation betrieblicher Reorganisationsprozesse in Betrieben der Automobil- und Chemieindustrie“ hat das SOFI von der Daimler-Benz AG den Auftrag einer Evaluation der flächendeckenden Einführung von Gruppenarbeit in einem neu errichteten Motorenwerk erhalten. Die Entwicklung der Gruppenarbeit soll dabei im Zusammenhang mit der Einführung neuer Führungsstrukturen und Entgeltsysteme untersucht werden. Die SOFI-Studie ist als zweistufige Paneluntersuchung angelegt, bei der der Entwicklungsstand nach Ende der Hochlaufphase mit der Situation zu einem Zeitpunkt ca. ein Jahr später verglichen werden soll. Wie schon in einer früheren Gruppenarbeitsevaluation beinhaltet der Untersuchungsauftrag eine intensive Rückkopplung der Untersuchungsergebnisse an sämtliche betriebliche Akteure.

SOFI-Neuerscheinungen

Norbert Gestring, Hartwig Heine, Rüdiger Mautz, Hans-Norbert Mayer, Walter Siebel

**Ökologie und urbane Lebensweise.
Untersuchungen zu einem anscheinend
unauflöslichen Widerspruch**

Braunschweig, Wiesbaden 1997 (Vieweg)

Daß der ökologische Umbau bei jedem einzelnen beginnen müsse, ist ebenso leicht gesagt wie schwierig zu befolgen. Gründe für die Kluft zwischen Umweltbewußtsein und Handeln gibt es viele - ein wesentlicher Grund liegt darin, daß ökologischer Umbau mit Verhaltenszumutungen verbunden ist, die in Widerspruch geraten können zu zentralen Zielen der Politik ebenso wie zu Emanzipationsversprechen der städtischen Lebensweise: dem Ziel sozialer Gerechtigkeit, dem Leitbild Eigenheim, den Wünschen nach individueller Autonomie sowie nach Entlastung von Arbeit.

In diesem Buch wird untersucht, welche Verhaltensanforderungen mit ökologischen Maßnahmen für die Bewohner verbunden sind, welche guten Gründe die Menschen haben, sich gegen den eigentlich gutgeheißenen ökologischen Umbau zu wehren, aber auch: an welche Interessen und Vorstellungen vom richtigen Leben das Projekt Ökologischer Umbau anknüpfen könnte.

Alle reden von der Notwendigkeit eines ökologischen Umbaus. Aber es gibt auch Widerstände, nicht nur weil er gegen die bisherige Logik ökonomischen Wachstums verstößt, sondern auch, weil die in den zurückliegenden 150 Jahren industrieller Urbanisierung erlernten Lebensweisen sich ändern müssen. Wie läßt sich, was nach gängiger Auffassung nicht miteinander vereinbar erscheint, miteinander versöhnen: Ökologie und Stadt?

Das Buch ist das Ergebnis einer Kooperation der Arbeitsgruppe Stadtforschung der Universität Oldenburg und des SOFI.

ISF, INIFES, IFS, SOFI (Hrsg.)

**Jahrbuch sozialwissenschaftliche
Technikberichterstattung 1997
Schwerpunkt: Moderne Dienstleistungswelten**
Berlin 1998 (edition sigma)

Die Erkenntnis, daß auch die Bundesrepublik Deutschland im Strukturwandel von einer Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft steckt, hat sich inzwischen durchgesetzt. Gleichwohl herrscht große Unsicherheit darüber, welche Chancen und Risiken mit diesem Strukturwandel verbunden sind. Einsatzformen und Auswirkungen von neuen Technologien spielen in der Diskussion über Konturen und Perspektiven moderner Dienstleistungsgesellschaften eine wichtige Rolle. So wird den neueren Informations- und Kommunikationstechniken das Potential zugeschrieben, sowohl neue Dimensionen in der Produktivitäts- und Wohlstandsdynamik aufzuschließen als auch innovative und weltweit verknüpfte Informationssysteme und Austauschprozesse zu ermöglichen. Entgegen stehen diesen neueren „großen Hoffnungen“ auf das 21. (Dienstleistungs-)Jahrhundert spezifische Krisenprognosen. Befürchtet werden durch Technologieinsatz bedingte strukturelle Arbeitslosigkeit, Einkommenseinbußen bei breiten Schichten und damit verbundener Nachfragerückgang, der der Expansion von Dienstleistungsbedürfnissen engere Grenzen setzen soll.

Im Zentrum des neuen Jahrbuchs steht diese Frage nach dem Zusammenhang von Wohlstands- und Bedürfnisentwicklung auf der einen und von Arbeits- und Be-

schäftigungsqualität auf der anderen Seite. In fünf Beiträgen aus unterschiedlichen Dienstleistungsfeldern geht es um neuere Entwicklungen bei anspruchsvolleren Dienstleistungen für private Haushalte, von Finanzdienstleistungen über Distributions- und Gesundheitsdienstleistungen bis hin zu Dienstleistungen in der Aufbereitung und in Makeln von Informationsdiensten. Gefragt wird nach ersten harten Fakten und Perspektiven im neuen Dienstleistungsfeld der organisierten Betreuung und Pflege älterer und gesundheitlich eingeschränkter Menschen. Diskutiert werden Perspektiven neuer medialer Dienstleistungen am Beispiel der auf Organisation gesellschaftlicher Kommunikation ausgerichteten Druckindustrie. Und schließlich wird auf die Träger produktionsnaher Dienstleistungen eingegangen, deren Arbeits-, Berufs- und Leistungswelt einem verstärkten Wandel ausgesetzt ist.

Das SOFI hatte die Federführung für die Herausgabe dieses Jahrbuchs. Zwei Beiträge bündeln neuere Forschungsarbeiten aus dem SOFI. Nestor D'Alessio und Herbert Oberbeck kritisieren in ihrem Beitrag, daß die eigentlichen Herausforderungen bei der Umgestaltung von Dienstleistungsbeziehungen durch weiteren Technologieinsatz unterschätzt werden. Ihre Kernthese lautet, daß die zur Zeit hoch gehandelten Automatisierungsperspektiven für viele Dienstleistungsbereiche die Standardisierung von Dienstleistungen befördern, ohne dabei eine Steigerung der Effektivität und Effizienz von Dienstleistungsbeziehungen gewährleisten zu können. Dienstleister büßen durch Automatisierung an Problemlösungskompetenz ein und werden damit immer weniger realen Bedarfslagen und differenzierten Interessen auf Kundenseite gerecht. Die sich hier auftuende qualitative Dienstleistungslücke versperrt Entwicklungspotentiale für anspruchsvolle Beschäftigung.

Rüdiger Glott analysiert in dem zweiten SOFI-Beitrag die Datensätze des sozio-ökonomischen Panels (SOEP) im Hinblick auf schlüssige Informationen zu Strukturmerkmalen von Dienstleistungsbeschäftigung und -ar-

beit. Deutlich wird dabei, daß die vorliegenden aggregierten Datensätze kaum geeignet sind, den Wandel von Arbeits- und Beschäftigungsformen in der Tertiärökonomie abzubilden. Qualitative Forschungsansätze zu den Arbeitsbedingungen werden als zentrales Desiderat reklamiert

Martin Baethge, Wladislaw W. Adamski, Bela Greskovits (Ed.)

**Social Structures in the Making
(Sisyphus. Social Studies, Volume X)**

Warschau 1997

Der Band enthält die Beiträge zu der Konferenz „Social Structure in Transformation-Patterns and Paths“, die im Rahmen des „Network on Social Transformation in Central and Eastern Europe“ der European Science Foundation in der Gottfried Daimler- und Karl Benz-Stiftung (Ladenburg) stattfand. Sozialwissenschaftler/innen aus Polen, Ungarn, der Tschechischen Republik und Rußland analysieren in vergleichender Perspektive zentrale Aspekte der Dynamik des gesellschaftlichen Strukturwandels dieser Länder seit dem Zusammenbruch der staatssozialistischen Systeme und diskutieren die empirisch-diagnostische Reichweite der theoretischen Konzepte der Transformationsforschung, mit denen sich auch Martin Baethge in seiner Einleitung zu dem Band auseinandersetzt.

In ihrem Beitrag „Continuity and Discontinuities of East Germany's Social Structure in Transformation: Actual Developments and Problems of Analysis“ untersuchen Martin Baethge und Gabriele Andretta vom SOFI den ostdeutschen Transformationsprozeß in den Dimensionen: Beschäftigungsstruktur, Mobilitätstypen, Orientierungs- und Verhaltensmuster der Vorwendezeit in ihrer Relevanz für die gegenwärtige Gestalt der sozialen Integration in der Bundesrepublik.