

IZA Standpunkte Nr. 6

Kapitulation vor dem strukturellen und organisatorischen Wandel

Hilmar Schneider

April 2009

Kapitulation vor dem strukturellen und organisatorischen Wandel

Hilmar Schneider
IZA

IZA Standpunkte Nr. 6
April 2009

IZA

Postfach 7240
53072 Bonn

Tel.: (0228) 3894-0
Fax: (0228) 3894-180
E-Mail: iza@iza.org

Die Schriftenreihe "IZA Standpunkte" veröffentlicht politikrelevante Forschungsarbeiten und Diskussionsbeiträge von IZA-Wissenschaftlern, IZA Research Fellows und IZA Research Affiliates in deutscher Sprache. Die Autoren sind für den Inhalt der publizierten Arbeiten verantwortlich. Im Interesse einer einheitlichen Textzirkulation werden Aktualisierungen einmal publizierter Arbeiten nicht an dieser Stelle vorgenommen, sondern sind gegebenenfalls nur über die Autoren selbst erhältlich.

ZUSAMMENFASSUNG

Kapitulation vor dem strukturellen und organisatorischen Wandel*

Dramatisch schwindende Mitgliederzahlen und eine stetig fortschreitende Auflösung der Tarifbindung sind ein nicht mehr zu übersehendes Anzeichen für einen tiefgreifenden Wandel am Arbeitsmarkt, auf den die Gewerkschaften bislang entweder ratlos oder gar nicht reagieren. In ihrer Verzweiflung sehen sie sich zunehmend gezwungen, den Staat in die Pflicht für die Wahrnehmung von Arbeitnehmerinteressen zu drängen, die sie selbst nicht mehr erfüllen können. Die aktuelle Debatte um die Einführung gesetzlicher Mindestlöhne liefert hierfür ein beredtes Zeugnis. Noch vor wenigen Jahren wären gesetzliche Mindestlöhne von den Gewerkschaften zu Recht als Angriff auf die Tarifautonomie und damit als Tabubruch aufgefasst worden, weil dadurch de facto ihre Machtposition aktiv geschwächt wird. Je mehr sich der Staat per Gesetz um Arbeitnehmerbelange kümmert, desto weniger brauchen Arbeitnehmer die Gewerkschaften. Im Gegenzug übernehmen politische Parteien in wachsendem Maße die arbeitnehmerische Interessenwahrnehmung.

JEL-Codes: J52, D73

Schlagworte: Gewerkschaften, Zukunft der Arbeit, Organisatorische Revolution

Kontaktadresse:

Hilmar Schneider
IZA
Postfach 7240
D-53072 Bonn
E-Mail: schneider@iza.org

* Der hier dokumentierte Standpunkt des Autors stellt eine geringfügig veränderte Fassung eines in der Zeitschrift „Wirtschaftsdienst“ erstmals publizierten Beitrags dar (*Hilmar Schneider, Kapitulation vor dem strukturellen und organisatorischen Wandel. Auf dem Weg von der Arbeitnehmervertretung zum Lobbyistenverband, in: Wirtschaftsdienst, 1/2008, S.20-24*).

Kapitulation vor dem strukturellen und organisatorischen Wandel

Die Gewerkschaften auf dem Weg von der Arbeitnehmervertretung zum Lobbyistenverband

Dramatisch schwindende Mitgliederzahlen und eine stetig fortschreitende Auflösung der Tarifbindung sind ein nicht mehr zu übersehendes Anzeichen für einen tiefgreifenden Wandel am Arbeitsmarkt, auf den die Gewerkschaften bislang entweder ratlos oder gar nicht reagieren. In ihrer Verzweiflung sehen sie sich zunehmend gezwungen, den Staat in die Pflicht für die Wahrnehmung von Arbeitnehmerinteressen zu drängen, die sie selbst nicht mehr erfüllen können. Die aktuelle Debatte um die Einführung gesetzlicher Mindestlöhne liefert hierfür ein beredtes Zeugnis. Noch vor wenigen Jahren wären gesetzliche Mindestlöhne von den Gewerkschaften zu Recht als Angriff auf die Tarifautonomie und damit als Tabubruch aufgefasst worden, weil dadurch de facto ihre Machtposition aktiv geschwächt wird. Je mehr sich der Staat per Gesetz um Arbeitnehmerbelange kümmert, desto weniger brauchen Arbeitnehmer die Gewerkschaften. Im Gegenzug übernehmen politische Parteien in wachsendem Maße die arbeitnehmerische Interessenwahrnehmung.

Das Leitbild der Gewerkschaften orientiert sich nach wie vor am Arbeitnehmer im industriellen Großunternehmen und den dafür geschaffenen Institutionen der Mitbestimmung. Daneben spielt die Orientierung an traditionellen Berufsbildern eine wichtige Rolle. Die strukturelle Basis für diese Leitbilder verliert jedoch seit Jahrzehnten an Bedeutung. Die Wende dürfte bereits Mitte der 1960er Jahre eingetreten sein. Bis dahin war der Anteil der Industrieproduktion stetig expandiert. Seit dem Jahr 1965 mit einem Spitzenwert von knapp 50% hat sich der Anteil der Erwerbstätigen in der Industrieproduktion jedoch praktisch halbiert. Stetig zugenommen hat dagegen der Dienstleistungssektor, der inzwischen mehr als 70% aller Erwerbstätigen ein Einkommen bietet. Zugleich schrumpft die wirtschaftliche Bedeutung der Großunternehmen. So repräsentieren die DAX-30-Unternehmen mit einer durchschnittlichen Mitarbeiterzahl von gut 50.000 Beschäftigten heute gerade noch 4% aller Erwerbstätigen. Selbst in der guten aktuellen Konjunktur mit einem gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungszuwachs um 1,6% im Jahr 2007 haben die DAX-30-Unternehmen in Deutschland ihren Mitarbeiterbestand um fast 2% reduziert. Der Trend geht also vom industriellen Großunternehmen hin zum Klein- und mittelständischen Unternehmen in der Dienstleistungsbranche. Der klassischen Arbeitnehmervertretung wird damit zunehmend der Nährboden entzogen. Mit ihren verfehlten Antworten auf diese Veränderungen tragen die Gewerkschaften allerdings zu einem gehörigen Teil selbst zu ihrem Niedergang bei.

Irrweg Arbeitszeitverkürzung

Als Reaktion auf den Niedergang der Großindustrie haben die Gewerkschaften in den 1980er Jahren vor allem mit der Forderung nach Umverteilung der Arbeitszeit reagiert. Die These vom arbeitssparenden technischen Fortschritt schien sich vor dem Hintergrund zusammenbrechender Industriestrukturen nur allzu deutlich zu bewahrheiten. Die Forderung nach Einführung der 35-Stunden-Woche war aus dieser Sicht durchaus konsequent. Die Methode, organisationsspezifische Probleme zu Problemen der gesamten Menschheit zu erklären, wird von den Gewerkschaften keineswegs erst seit der Mindestlohndebatte praktiziert.

Bei näherem Hinsehen sind Zweifel an der unausweichlichen und existenzbedrohenden Wirkung des technischen Fortschritts durchaus angebracht. So hat die Zahl der Erwerbstätigen seit Mitte der 1960er Jahre kontinuierlich zugenommen. Während damals in Westdeutschland etwa 26 Mio. Menschen erwerbstätig waren, sind es heute etwa 32 Mio. Personen. Dagegen lässt sich einwenden, dass der Anteil der Teilzeit-tätigen in der gleichen Zeit stark zugenommen hat, so dass in Vollzeitäquivalenten oder in Arbeitsstunden ausgedrückt tatsächlich ein Rückgang der Erwerbstätigkeit eingetreten ist. Hierbei muss allerdings berücksichtigt werden, dass die Ausbildungszeiten im gleichen Zeitraum erheblich angestiegen sind. Im Durchschnitt hat sich die Erwerbs-lebensphase der Arbeitnehmer dadurch zwar verkürzt, ohne dass ihnen dadurch jedoch ein Schaden entstanden ist. Im Gegenteil: Die höheren Einkommen aufgrund höherer Produktivität haben die Verkürzung der Lebenserwerbsphase mehr als aufgewogen.

Ohnehin scheint es sich bei dem Rückgang des Arbeitsvolumens eher um ein typisch deutsches Phänomen zu handeln, dessen Ursachen mehr mit spezifischen Arbeitskosten zu tun haben als mit einem vermeintlich unwiderruflichen natürlichen Prozess der Zivilisation. So ist in den USA die Arbeitszeit pro Kopf in den letzten 30 Jahren nahezu unverändert geblieben. Trotzdem ist die Zahl der Beschäftigten enorm angestiegen, was mit der These vom Niedergang der Arbeit nur schwer zu vereinbaren ist. In Deutschland hätte der Rückgang der Arbeitszeit pro Kopf in den Jahren von 1991 bis 2005 rein rechnerisch Spielraum für eine Beschäftigungsexpansion von fast 8% geliefert. Faktisch ist die Zahl der Erwerbstätigen in diesem Zeitraum gerade mal um einen halben Prozentpunkt gestiegen. Ähnliches gilt für Frankreich.

Arbeitszeitverkürzung trägt dazu bei, Arbeit zu vernichten, weil sie Arbeit verteuert und damit weniger wettbewerbsfähig macht.¹ Wenn Arbeitsplätze geteilt werden, hat das höhere Fixkosten der Arbeit zur Folge. Sie äußern sich für die Firmen in höherem Organisationsaufwand und höheren Rekrutierungskosten. Dies gilt vor allem im

¹ Vgl. Dreger, C.; Kolb, J. 1998: Keine Beschäftigungseffekte durch Verkürzung der tariflichen Wochenarbeitszeit. *Wirtschaft im Wandel*, 12/1998, 12-17

Bereich der tendenziell knappen Fachkräfte. Die höheren Fixkosten werden durch höhere Produktivität nicht aufgewogen. Die Politik der Arbeitszeitverkürzung hat überdies gerade denjenigen besonders geschadet, die traditionell das gewerkschaftliche Kernklientel repräsentieren: den einfachen Arbeitnehmern ohne besondere Ausbildung.² Deren Jobs sind im Zuge des strukturellen Wandels überdurchschnittlich stark abgebaut worden, denn sie sind am leichtesten durch Automatisierungsprozesse und Produktionsverlagerung an kostengünstigere Standorte zu ersetzen. Damit haben die Gewerkschaften ihre traditionelle Machtbasis empfindlich geschmälert, ohne dass es ihnen gelungen wäre, dies an anderer Stelle zu kompensieren. Es hat zwei Jahrzehnte gedauert, bis das lange nach den Arbeitnehmern endlich auch die Funktionäre einsehen mussten, als 2003 die IG Metall im Kampf um die Einführung der 35-Stunden-Woche in Ostdeutschland schmerzlich scheiterte.

Struktureller Wandel und lebenslanges Lernen

Untergangspropheten wie der bekannte Soziologe Ulrich Beck oder der amerikanische Publizist Jeremy Rifkin halten dessen ungeachtet bis heute daran fest, dass der technische Fortschritt einen zunehmenden Teil von Menschen arbeitslos macht und der einzige Ausweg darin besteht, die noch vorhandene Restarbeit gerecht unter den Menschen aufzuteilen. Richtig ist daran nur, dass der technische Fortschritt gewaltige Produktionsschübe ermöglicht hat. Unser Wohlstand hat ein für unsere Vorfahren unvorstellbares Ausmaß angenommen und es bedarf heute nur noch eines Bruchteils des früheren Aufwands, um die menschlichen Grundbedürfnisse – Nahrung, warme Kleidung und einen trockenen und sicheren Schlafplatz – befriedigen zu können. Aber gleichzeitig entstehen mit der frei werdenden Zeit permanent neue Bedürfnisse. Diese neuen Bedürfnisse führen zu ständig neuen Betätigungsfeldern, die nun als Einkommensquelle dienen.

Ein immer größer werdender Teil der heute produzierten Güter ist immaterieller Natur. Er besteht aus Dienstleistungen vielfältigster Art. Als Paradebeispiel kann der Informationssektor dienen: Fernsehen, Radio, Printmedien und Internet sind zu einem unverzichtbaren Bestandteil moderner Volkswirtschaften geworden. Auch die Freizeitindustrie hat sich zu einem beachtlichen Wirtschaftsfaktor entwickelt. Das Problem besteht deshalb nicht darin, dass der Menschheit die Arbeit ausgeht. Für die Menschheit besteht lediglich ein Problem darin, sich diesem strukturellen Wandel anpassen zu müssen. Dies hat vor allem Konsequenzen für Qualifikationsanforderungen, die sich heute schneller verändern als in vergangenen Zeiten. Damit verbunden ist der relative Bedeutungsverlust traditioneller Berufsbilder.

² Dreger, C.; Kolb, J. (1999): Generelle Verkürzung der Wochenarbeitszeit verdrängt ungelernete Arbeitnehmer. *Wirtschaft im Wandel*, 12/1999, 3-6

Die Vorstellung, dass man am Beginn des Erwerbslebens einen Beruf erlernt, den man bis zum Renteneintritt ausübt, ist aufgrund des technischen Wandels in vielen Bereichen nicht mehr zeitgemäß. An die Stelle von Berufen treten Tätigkeiten, die nur noch für einen gewissen Zeitraum Aktualität besitzen, um danach durch andere Tätigkeiten abgelöst zu werden. Als Beispiel sei auf den IT-Bereich verwiesen. Während dort noch bis vor wenigen Jahren Fachkräfte gefragt waren, die firmenspezifische Software entwickeln konnten, hat sich inzwischen vielfach flexible Standardsoftware durchgesetzt. Der Bedarf hat sich von der Software-Entwicklung hin zur Anwendungsberatung verlagert. Mit fortschreitender technischer Entwicklung werden in naher Zukunft möglicherweise auch die Anwendungsberater schon wieder überflüssig. Was an deren Stelle tritt, ist kaum vorherzusagen.

Menschen, die solchen Veränderungen ausgesetzt sind, ist mit einem traditionellen Berufsbild nicht geholfen. Stattdessen wird es zunehmend wichtiger, ein bestehendes Qualifikationsprofil im Laufe des Erwerbslebens immer wieder bedürfnisorientiert erweitern zu können. Das in Deutschland traditionell starke System der dualen Berufsausbildung dürfte damit zunehmend ins Hintertreffen geraten. Gleichwohl werden dessen Befürworter – allen voran die Gewerkschaften – nicht müde, die Anpassungsfähigkeit des dualen Ausbildungssystems hervorzuheben. Sie meinen damit, dass ständig neue Berufsbilder geschaffen werden, um den sich verändernden Anforderungen Rechnung zu tragen. Den Menschen, deren berufliche Qualifikation vielleicht schon zehn Jahren nach dem erworbenen Abschluss nicht mehr gebraucht wird, nützt das wenig.

Um den Anforderungen des strukturellen Wandels begegnen zu können, sind Bildungssysteme gefragt, die lebenslanges Lernen zur Methode machen. Mit der Einführung des Bachelor/Master-Systems wird dazu gegenwärtig ein wichtiger und lange überfälliger Grundstein gelegt. An der Dominanz des dualen Ausbildungssystems hat dies bislang wenig geändert. Dabei sollte ein Vergleich mit unseren Nachbarländern aufhorchen lassen. Die Akademikerquote deutscher Ausbildungsjahrgänge liegt seit vielen Jahren konstant bei etwa 20%. 1990 lag sie damit noch im OECD-Durchschnitt. Inzwischen ist der OECD-Durchschnitt auf 30% gestiegen. Das bedeutet, dass sich die Bildungssysteme in vielen Ländern den veränderten Rahmenbedingungen bereits angepasst haben, während Deutschland noch immer am traditionellen System der beruflichen Bildung festhält.

Daran wäre nichts auszusetzen, wenn das duale System der eher schulisch/akademisch ausgerichteten Ausbildung in vielen anderen Ländern klar überlegen wäre. Was für eine stark industriell ausgerichtete Volkswirtschaft noch gegolten haben mag, ist im Zeitalter der Dienstleistungsgesellschaft jedoch mehr als fraglich geworden. Überdies wird man den Eindruck nicht los, dass die Beweggründe für das krampfhaftes Festhalten am dualen Ausbildungssystem weniger in der Qualität des Systems als vielmehr in seiner

Bequemlichkeit zu suchen sind. Da spielt zum einen eine Rolle, dass Auszubildende bereits während ihrer Ausbildung entlohnt werden, während Ausbildung in einem eher schulisch/akademischen System mit nicht unerheblichen Kosten verbunden ist. Zum anderen sind berufliche Abschlüsse traditionell ein wichtiges Kriterium für die Einordnung in Tarifgruppen. Aus gewerkschaftlicher Sicht generiert das duale Ausbildungssystem Lohnansprüche. Mit ihrem Festhalten am dualen Ausbildungssystem können sich die Gewerkschaften folglich als Wahrer von Arbeitnehmerinteressen profilieren. Dass diese Strategie für ganze Heerscharen von Arztpraxishelfer/Innen und Bäckereifachverkäufer/Innen – um nur einige Beispiele zu nennen – unmittelbar in die Sackgasse führt, weil sie gerade wegen der höheren Lohnansprüche im Anschluss an die Ausbildung nicht übernommen werden, wird geflissentlich ignoriert.

Die Motive für das Festhalten am dualen Ausbildungssystem sind offenkundig in nicht unerheblichem Maße vordergründiger und sachfremder Natur. Während sich die Gewerkschaften lautstark für die Einführung einer Ausbildungsplatzabgabe einsetzen, die mit den abstrusesten Nebenwirkungen einherginge,³ droht Deutschlands Bildungssystem den Anschluss an die Zukunft zu verlieren.

Dabei böte sich den Gewerkschaften hier ein lohnendes Betätigungsfeld bei der Beratung von Weiterbildungsaktivitäten. Aus ökonomischer Sicht haben sowohl Unternehmen als auch Arbeitnehmer einen Vorteil von der Investition in Weiterbildung. Während dieser Vorteil auf Arbeitnehmerseite uneingeschränkt realisiert werden kann, gilt dies für Unternehmen nur dann, wenn die betreffenden Mitarbeiter dem Unternehmen auch weiterhin zur Verfügung stehen. Unternehmen sind deshalb in der Regel allenfalls dann bereit, die Weiterbildung ihrer Mitarbeiter zu finanzieren, wenn sie sich darauf verlassen können, dass der Ertrag einer solchen Investition auch beim Unternehmen verbleibt. Am ehesten gilt dies noch für Wissen, das ausschließlich im jeweiligen Unternehmen verwertbar ist, was praktisch jedoch nur selten vorkommen dürfte. Folglich sind Unternehmen bei der Finanzierung der Weiterbildung ihrer Mitarbeiter eher zögerlich, weil sie befürchten müssen, dass sie zwar die Kosten zu tragen haben, der Ertrag aber von Mitkonkurrenten eingefahren wird, indem diese die weiterqualifizierten Mitarbeiter abwerben.

Die Finanzierung der Weiterbildung sollte demnach in erster Linie von den Arbeitnehmern selbst getragen werden. Dennoch unterbleibt dies in vielen Fällen, weil der Weiterbildungsmarkt für den einzelnen Arbeitnehmer nur schwer zu durchschauen ist und somit ein erhebliches Fehlinvestitionsrisiko besteht. Die Schaffung von Markttransparenz durch die Gewerkschaften könnte ein wirkungsvolles Instrument zur Arbeitnehmerbindung darstellen, das bislang noch ungenutzt geblieben ist.

³ Vgl. Ausbildung: Fragen über Fragen. DerSPIEGEL, 47/2003, 107

Herausforderung organisatorischer Wandel

Neben dem strukturellen Wandel ist die Arbeitswelt von einem tiefgreifenden organisatorischen Wandel geprägt, ein Prozess der von manchen in bewusster Anspielung auf die industrielle Revolution als organisatorische Revolution bezeichnet wird. Die Auswirkungen des organisatorischen Wandels sind in der Tat als ebenso fundamental einzustufen. Die industrielle Revolution ebnete der Massenproduktion durch Taylorisierung den Weg. Sie ging einher mit einer strengen Hierarchisierung von Unternehmensstrukturen und einer Polarisierung zwischen Unternehmensleitung und Belegschaft. Spätestens seit Ende der 1980er Jahre vollzieht sich jedoch ein beinahe unmerklicher Wandel von Unternehmensstrukturen und Arbeitsbeziehungen.

Die Triebkraft für diesen Wandel ist in dem wachsenden Bedarf nach kundenorientierten Produkten zu sehen. Der technische Fortschritt hat auf breiter Front Bedürfnisse geweckt und ermöglicht, die früher allenfalls für eine kleine Kaste von Superprivilegierten realisierbar waren. Kunden wollen Produkte, die sie von anderen Kunden unterscheiden. Mit standardisierter Massenproduktion lassen sich diese Bedürfnisse nicht mehr befriedigen.

Organisatorischer Wandel bedeutet die Verlagerung von zentral gesteuerter Verantwortung auf dezentral operierende Einheiten. An die Stelle von strengen Hierarchien treten Teamstrukturen, an die Stelle von Handlungsanweisungen treten Zielvereinbarungen. Auch die Entlohnungsformen passen sich diesem Wandel an: Ein zunehmender Teil der Gehaltszahlungen gründet sich auf erfolgsabhängige Gehaltsbestandteile, was dem Begriff Mitarbeiter eine ganz neue Bedeutung verleiht.

Für den einzelnen Arbeitnehmer bedeutet dies eine neue Form der Verantwortung bis auf die untersten Ebenen der Hierarchie. Er trägt mit seinem Handeln unmittelbarer als früher zum Wohl und Wehe seines Unternehmens bei. Arbeitnehmer müssen daher lernen, unternehmerisch zu denken und zu handeln.

Verantwortung übernehmen zu müssen, empfinden viele Menschen allerdings als unbequem. Es bedeutet, den Job nicht beim Verlassen des Werkstors oder des Büros zu vergessen, sondern ihn gedanklich mit nach Hause zu nehmen. Es bedeutet, sich in seiner Freizeit möglicherweise mit der Aneignung von Fachwissen zu beschäftigen oder sich Gedanken über Lösungen von betrieblichen Problemen zu machen.

Organisatorischer Wandel bedeutet auch Wandel des Arbeitsplatzes selbst. Mitunter verliert er sogar seine Existenz als eindeutig zu identifizierender Ort. Projektorientiertes Arbeiten dürfte zu wechselnden Arbeitsumgebungen beitragen. Wichtiger als die Lokalität des Arbeitsplatzes wird seine virtuelle Existenz in Form von elektronisch gespeicherten Informationen und die Vernetzung mit den relevanten Kommunikationspartnern.

Der traditionelle Gegensatz zwischen Unternehmensleitung und Belegschaft verliert im Zuge des organisatorischen Wandels an Kontur. Gewerkschaften haben es zunehmend mit Arbeitnehmern zu tun, die sich Unternehmensinteressen zu eigen machen und im Zuge der fortschreitenden Privatisierung der Altersvorsorge als Kapitaleigner in Erscheinung treten. Ob die Gewerkschaften es wollen oder nicht: Der alte Gegensatz zwischen Arbeit und Kapital, der den Gewerkschaften seit mehr als einem Jahrhundert eine quasi-natürliche Existenzgrundlage geliefert hat, ist in der Auflösung begriffen.

Für die Gewerkschaften bedeutet dies den Zwang zu einer völligen Neuorientierung ihrer Machtgrundlage. Wie diese Neuorientierung aussehen kann, ist offen. Renommiertere Gewerkschaftsforscher wie der IZA-Preisträger Richard Freeman gehen davon aus, dass Gewerkschaften künftig nur noch dann Arbeitnehmerbindung entfalten können, wenn sie sich zu einer Art exklusiver Serviceeinrichtung für Arbeitnehmer weiterentwickeln. In skandinavischen Ländern existiert dies beispielsweise in Form einer Arbeitslosenversicherung, die nur Gewerkschaftsmitgliedern zugänglich ist. In Deutschland dürfte die Entwicklung ähnlich zugkräftiger Anreize sehr erschwert sein, da vieles von dem, was Gewerkschaften an Serviceangeboten unterbreiten könnten, bereits von staatlicher Seite zur Verfügung gestellt wird. Daher mag es sein, dass die Gewerkschaften hierzulande über kurz oder lang an ihrem eigenen Erfolg zugrunde gehen: Je besser es ihnen gelingt, den Staat in die Verantwortung für Arbeitnehmerinteressen zu zwingen, desto stärker begeben sie sich in die Rolle von Lobbyisten. Die eigentliche Macht aber treten sie damit unwiderruflich an die Politik ab.