

## Der Wandel der baden-württembergischen Beschäftigungsordnung

Karin Töpsch; Martin Heidenreich

Seit den 70er Jahren erhöhten sich die Arbeitslosenquoten in Baden-Württemberg, Deutschland und Europa mit jedem Konjunkturabschwung um einige Prozentpunkte. Gleichzeitig haben immer weniger Menschen eine Arbeit (vgl. Braczyk 1998): Während zu Beginn der 60er Jahre noch drei Viertel der erwerbsfähigen Menschen in Baden-Württemberg einer Erwerbsarbeit nachgingen, waren es im vorletzten Jahr nur noch zwei Drittel. In Deutschland und in der europäischen Union sind nur noch 64 % bzw. 61 % der erwerbsfähigen Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren erwerbstätig. Daher wird manchmal die These vertreten, daß der Arbeitsgesellschaft die Arbeit ausgeht. Sinnvoll sei es daher, das knapper werdende Arbeitsvolumen durch kürzere Wochen-, Jahres- und Lebensarbeitszeiten möglichst gerecht zu verteilen. Gegen die These vom „Ende der Arbeitsgesellschaft“ spricht jedoch, daß in einigen Ländern die Beschäftigungsquoten steigen und daß etwa in den USA, Großbritannien, Dänemark, Schweden und Norwegen über 70 % der erwerbsfähigen Bevölkerung tatsächlich erwerbstätig sind. Damit stellt sich die Frage, warum manche Länder erfolgreicher als andere beim Erhalt und bei der Schaffung von Arbeitsplätzen sind.

### 1. Produktivitäts- und Beschäftigungswachstum

Eine erste Antwort auf diese Frage muß lauten: aufgrund einer höheren Innovationsfähigkeit und damit aufgrund eines höheren Wirtschaftswachstums. Innovationen und Wachstum sind allerdings gerade in Europa immer weniger eine Garantie für die Schaffung neuer Arbeitsplätze. Denn die Beschäftigungsschwelle, also das Wirtschaftswachstum, bei dem neue Arbeitsplätze geschaffen werden, ist sehr hoch: In Baden-Württemberg und Deutschland lag sie im letzten Vierteljahrhundert bei 2 % bzw. 2,2 %, während sie in den USA bei 0,4 % lag. Zwar ist diese Schwelle in Baden-Württemberg im letzten Jahrzehnt leicht gesunken, aber sie liegt immer noch weit über dem amerikanischen Wert. Zwar kann keinesfalls von einem „beschäftigungslosen Wachstum“ die Rede sein, wohl aber von einem Wachstum, das in den USA (ebenso wie in Japan und der Schweiz) in erheblich stärkerem Maße Arbeitsplätze geschaffen hat als in Baden-Württemberg, Deutschland und Europa.

Dies zeigt sich auch in einem direkten Vergleich des Wirtschafts- und Beschäftigungswachstums (Übersicht 1). Näherungsweise lassen sich die jährlichen Wachstumsraten der Wirtschaft in Produktivitätssteigerungen und Veränderungen der Erwerbstätigenzahlen „zerlegen“.<sup>1</sup> Es zeigt sich: Zusätzliche Arbeitsplätze wurden in den USA nicht in erster Linie durch ein höheres Wirtschaftswachstum, sondern durch eine andere „Verteilung“ zwischen Produktivitäts- und

---

<sup>1</sup> Das Bruttoinlandsprodukt ist das Produkt der Erwerbstätigenzahl und der Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigem. Die Arbeitsproduktivität kann weiter zerlegt werden in die durchschnittliche Jahresarbeitszeit je Erwerbstätigem (in Stunden) und die Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigenstunde. Um die Darstellung zu vereinfachen, wird auf letztere Zerlegung verzichtet; angesichts der deutlichen Verkürzung der Jahresarbeitszeiten in Westdeutschland (1979: 1.764; 1998: 1.562 Stunden) ist die Arbeitsproduktivität pro Stunde sogar noch stärker als die Arbeitsproduktivität pro Erwerbstätigem gestiegen. In den USA erhöhte sich die Jahresarbeitszeit im gleichen Zeitraum von 1.884 auf 1.957 Stunden.

Beschäftigungswachstum erreicht. Bei einem zumindest in den 80er Jahren vergleichbaren Wirtschaftswachstum werden erheblich mehr Arbeitsplätze geschaffen, während die baden-württembergische und deutsche Wirtschaft vor allem auf eine höhere Produktivität setzt. Die hohe Beschäftigungsschwelle ist die Kehrseite hoher, wirtschaftspolitisch erwünschter Produktivitätsfortschritte.

Übersicht 1: Bruttoinlandsprodukt, Produktivität und Erwerbstätige in ausgewählten Ländern der OECD (durchschnittliche jährliche Veränderungsrate in %)

	Durchschnittliche jährliche Veränderungsrate	1960-70	1970-1980	1980-1990	1990-1997
USA	Wirtschaftswachstum <sup>(1)</sup>	4,1%	3,1%	2,9%	2,5%
	Produktivitätssteigerung	2,3%	0,7%	1,1%	1,2%
	Zahl der Erwerbstätigen	1,8%	2,4%	1,8%	1,2%
Japan	Wirtschaftswachstum <sup>(1)</sup>	10,1%	4,4%	4,0%	1,7%
	Produktivitätssteigerung	8,6%	3,6%	2,7%	1,0%
	Zahl der Erwerbstätigen	1,4%	0,8%	1,2%	0,7%
EU 15	Wirtschaftswachstum <sup>(1)</sup>	4,8%	3,0%	2,4%	1,9%
	Produktivitätssteigerung	4,6%	2,6%	1,9%	1,5%
	Zahl der Erwerbstätigen	0,2%	0,4%	0,5%	0,4%
(West-) Deutschland	Wirtschaftswachstum <sup>(1)</sup>	4,4%	2,7%	2,2%	1,4 % <sup>(2)</sup>
	Produktivitätssteigerung	4,2%	2,6%	1,7%	2,5 % <sup>(2)</sup>
	Zahl der Erwerbstätigen	0,2%	0,1%	0,5%	-1,2 % <sup>(2)</sup>
Baden-Württemberg	Wirtschaftswachstum <sup>(1)</sup>	5,3%	2,9%	2,8%	1,3%
	Produktivitätssteigerung	4,5%	2,6%	2,0%	1,6%
	Zahl der Erwerbstätigen	0,7%	0,3%	0,8%	-0,4%

(1) Wachstum des Bruttoinlandsprodukts in Preisen von 1991. (2) Wiedervereinigtes Deutschland (1991-1997).

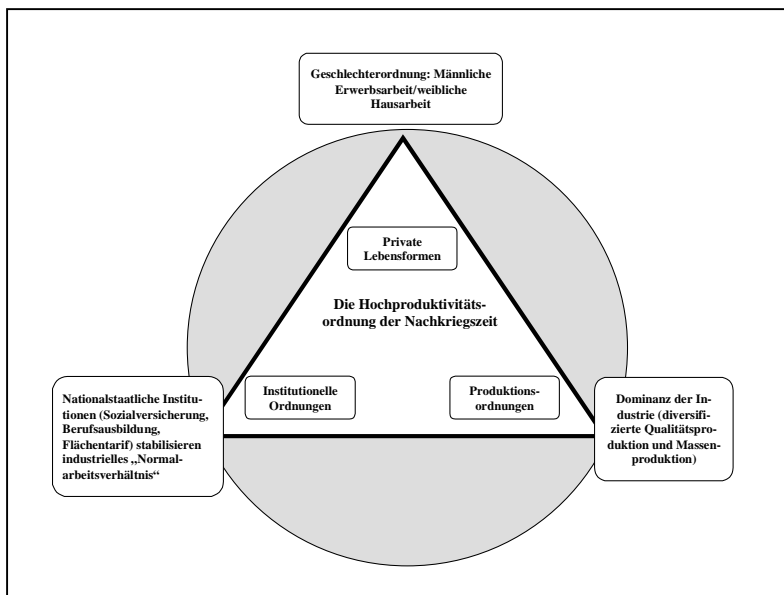
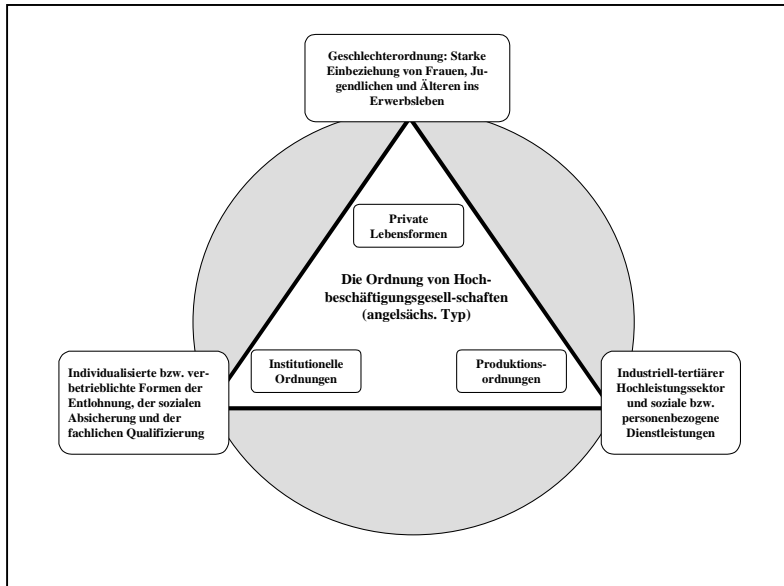
Quelle: Sachverständigenrat; Lange Reihen; eigene Berechnungen.

Die amerikanische Wirtschaft schafft nicht nur mehr Arbeitsplätze (3 Mio. pro Jahr seit 1992), sondern sie wuchs seit 1992 auch erheblich stärker als in den elf Ländern des Euroraums. Dies zeigt, daß die Alternative nicht „entweder Produktivität oder Beschäftigungswachstum“ lautet. Mehr Beschäftigung (genauer: ein „beschäftigungsintensiveres“ Wachstum) scheint mittelfristig durchaus mit einem stärkeren wirtschaftlichen Wachstum einhergehen zu können. Daher bietet es sich an, den Unterschieden zwischen den amerikanischen und europäischen Beschäftigungsordnungen etwas genauer nachzugehen. In erster Annäherung lassen sich zwei verschiedene Ordnungen unterscheiden – eine *Hochproduktivitätsordnung* und eine *Hochbeschäftigungsordnung*. Diese Ordnungen sind außerordentlich stabil; hierauf verweisen die Zahlen in Übersicht 1. Diese beiden Ordnungen unterscheiden sich in der Dimension der Wirtschaftsstrukturen, der privaten Lebensformen und der jeweiligen gesellschaftlichen Institutionen (soziale Sicherungssysteme, Tarifvertragsbeziehungen und Ausbildungssysteme).

## 2. Hochproduktivitäts- und Hochbeschäftigungsordnungen

Die deutsche *Hochproduktivitätsordnung* wurde und wird nachhaltig geprägt von dem sogenannten Normalarbeitsverhältnis, also von dauerhaften und unbefristeten Vollzeitstellen. Weitere Merkmale dieser Beschäftigungsordnung sind:

1. eine vorrangig industriell geprägte Wirtschaft und damit ein hoher Bedarf an disziplinierten und belastbaren Arbeitskräften,
2. eine Ordnung privater Lebensformen, die zu einer weitgehenden Trennung zwischen männlicher Erwerbsarbeit und weiblicher Hausarbeit führte,



3. eine institutionelle Ordnung, die auf stabilen, landesweit vereinheitlichten Regelungen beruhte. Hierzu zählen ein Sozialversicherungssystem, das auf abhängiger, lebenslanger und versicherungspflichtiger Tätigkeit beruhte und mit relativ geringen Beiträgen auskam; ein Berufsausbildungssystem, das auf stabilen Berufsbildern beruhte, und Tarifvertragsbeziehungen, die zu branchenweit vereinheitlichten Arbeits- und Entlohnungsbedingungen führten („Flächentarifvertrag“).

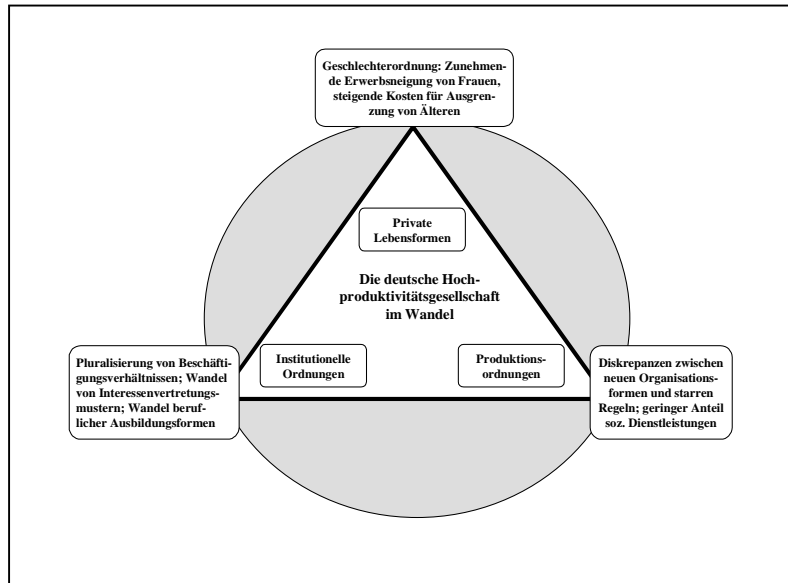
Diese Beschäftigungsordnung ermöglichte enorme Produktivitätssteigerungen, weil dauerhaft beschäftigte Arbeitnehmer besser qualifiziert werden konnten und weil die Produktivitätsunterschiede zwischen größeren und kleineren Betrieben durch branchenweit gültige Tarife gering gehalten werden konnten.

Von einer solchen Hochproduktivitätsordnung unterscheidet sich eine Hochbeschäftigungsordnung erstens durch eine stärkere *Einbeziehung* der er-

werbsfähigen Bevölkerung - vor allem Ältere, Frauen und Jugendliche - ins Erwerbsleben. Auch ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen geringer. Zahlreiche Aufgaben, die in Deutschland und anderen kontinentaleuropäischen Ländern noch als Hausarbeit organisiert sind, sind als Erwerbsarbeit organisiert. Ein weiteres Merkmal von Hochbeschäftigungsgesellschaften ist deshalb ein stärker ausgebauter *Dienstleistungssektor*. Persönliche und soziale Dienstleistungen (Betreuungs-, Gesundheits-, Bildungs-, Erziehungs-, Unterhaltungs- und Reinigungsleistungen) werden verstärkt als Erwerbsarbeit organisiert; sie werden entweder von Staatsbediensteten (der skandinavische Weg) oder von gering entlohnten Beschäftigten (der angelsächsische Weg) erbracht. Auch werden die unternehmensbezogenen Dienstleistungen (Transport-, Logistik-, Kommunikations-, Finanzierungs-, Datenverarbeitungs- und Beratungsleistungen) stärker von der Industrie an selbständige Unternehmen vergeben. Ein drittes Merkmal insbesondere der amerikanischen Hochbeschäftigungsordnung sind *kaum standardisierte Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen*. Arbeit wird in erheblichem Maße durch individuelle Arbeitsverträge und betriebliche Vereinbarungen geregelt. Hochbeschäftigungsgesellschaften können deshalb durch größere Ungleichheiten zwischen den verschiedenen Einkommensgruppen gekennzeichnet sein.

Festgehalten werden kann, daß sich in den entwickelten westlichen Dienstleistungs- und Wissensgesellschaften zwei unterschiedliche Beschäftigungsordnungen entwickelt haben: In Hochproduktivitätsgesellschaften stehen erheblich weniger Menschen in Lohn und Brot als in Hochbeschäftigungsgesellschaften. Im ersten Fall ist die Gesellschaft durch Ungleichheiten bei der Beteiligung am Erwerbsleben gekennzeichnet, im zweiten Fall durch Einkommensungleichheiten bzw. durch eine hohe Staatsquote (1996 in Schweden beispielsweise 63 %).

### 3. Grenzen der deutschen Hochproduktivitätsordnung



Im Rahmen von Globalisierungs-, Individualisierungs- und Informationsprozessen verändern sich sowohl die angelsächsischen und skandinavischen Hochbeschäftigungsgesellschaften als auch die kontinentaleuropäischen Hochproduktivitätsgesellschaften. In Baden-Württemberg interessieren vor allem die Grenzen des hiesigen Hochproduktivitätsmodells – und die Richtung, in die sich dieses Modell entwickeln könnte.

Im Bereich der *privaten Lebensformen* wird die klassische Arbeitsteilung zwischen Männern

und Frauen immer weniger akzeptiert; die Erwerbsneigung der Frauen steigt überall in der Welt. In Baden-Württemberg haben sich die Unterschiede zwischen den Erwerbsquoten von Männern und Frauen halbiert; sie haben sich von 95 % zu 59 % im Jahre 1963 auf nunmehr 82 % zu 64 % (1998) verringert.

Weiterhin kann die frühzeitige Ausgrenzung älterer Arbeitnehmer aus dem Erwerbsleben nicht mehr im bisherigen Ausmaß finanziert werden. Schon jetzt werden ein Viertel des baden-württembergischen Bruttosozialproduktes für die soziale Absicherung ausgegeben – zu 43 % für Alters- und Hinterbliebenenrenten (Kolvenbach 1998). Bei gleichbleibendem Leistungsniveau würde sich das baden-württembergische Sozialbudget bis 2040 auf 36-39 % des Bruttosozialprodukts erhöhen. Fast 60 % der baden-württembergischen Sozialausgaben müßten für Alters- und Hinterbliebenenrenten gezahlt werden. Dies würde die Lohnnebenkosten weiter in die Höhe treiben.

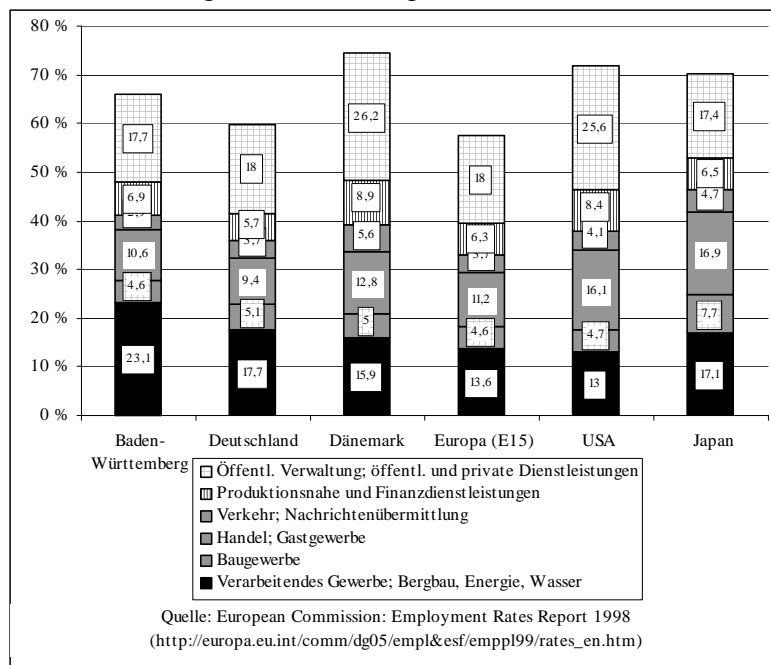
Im Bereich der *institutionellen Ordnungen* bildet sich eine breite Vielfalt von Beschäftigungsverhältnissen heraus. Am stärksten expandieren die Beschäftigungsformen, die bisher als irregulär oder atypisch angesehen wurden (vgl. Übersicht 2). Wenn in Deutschland neue Arbeitsplätze geschaffen werden, dann sind dies selbständige bzw. befristete Tätigkeiten oder Teilzeitleisten. Im internationalen Vergleich verblüfft allerdings immer noch die relative Stabilität der westdeutschen Beschäftigungsverhältnisse.

Übersicht 2: Die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses in Baden-Württemberg (1991-1998; in Tausend und in % aller Beschäftigten)

	Teilzeitbeschäftigte		Geringfügig Beschäftigte (nur 1 Tätigkeit)		Befristet Beschäftigte		Befristet Beschäftigte (ohne Azubis)		Selbständige ohne Beschäftigte	
	in Tsd.	in % aller Beschäftigten <sup>(1)</sup>	in Tsd.	in % aller Beschäftigten <sup>(2)</sup>	in Tsd.	in % aller Beschäftigten	in Tsd.	in % aller Beschäftigten	in Tsd.	in % aller Beschäftigten
1991	746,1	15,4 %	167,5	3,5 %	415,1	8,6 %	195,8	4,1 %	188,3	3,9 %
1992	780,0	16,0 %	156,9	3,2 %	421,3	8,6 %	222,4	4,6 %	187,8	3,8 %
1993	800,6	16,5 %	151,1	3,1 %	394,2	8,1 %	185,6	3,8 %	190,6	3,9 %
1994	748,6	15,8 %	161,7	3,4 %	388,8	8,2 %	220,9	4,7 %	192,4	4,1 %
1995	766,9	16,2 %	186,9	3,9 %	396,2	8,4 %	218,6	4,6 %	213,8	4,5 %
1996	804,0	16,9 %	267,4	5,6 %	422,9	8,9 %	243,3	5,1 %	225,5	4,7 %
1997	841,7	17,6 %	319,3	6,7 %	465,6	9,8 %	286,4	6,0 %	233,0	4,9 %
1998	887,0	18,5 %	346,3	7,2 %	484,8	10,1 %	303,7	6,3 %	238,1	5,0 %
Zum Vergleich: Die Zahlen für Deutschland										
1998	5884	16,4 %	2.149	6,0 %	4.057	11,3 %	2.536	7,1 %	1.789	5,0 %

Quelle: Sonderauswertungen des Statistischen Landesamtes (auf Grundlage des Mikrozensus).

Übersicht 3: Erwerbstätige nach Wirtschaftsbereichen (in % der erwerbsfähigen Bevölkerung; 1997)



Auch die *Produktionsordnungen* verändern sich. Neue Arbeits- und Organisationsformen verlangen von den Beschäftigten ein erheblich höheres Maß an Eigenständigkeit und Eigeninitiative. Nicht nur hochqualifizierte Wissensarbeiter, sondern auch klassische Industriearbeiter und Verwaltungsangestellte müssen zum „Arbeitskraftunternehmer“ (Voß/Pongratz) werden. Dies ist mit dem bürokratisierten Beschäftigungsverhältnissen der Nachkriegszeit kaum vereinbar.

Entscheidend für die schlechte Arbeitsmarktbilanz von Hochproduktivitätsgesellschaften ist jedoch das Arbeitsplatzdefizit bei *sozialen und personenbezogenen Dienstleistungen* (Gastgewerbe, Erziehung und Unterricht,

Gesundheits- und Sozialwesen, Kultur, Unterhaltung und Freizeit). Der Umfang dieser Dienstleistungen hängt vor allem davon ab, wie sie finanziert werden, da diese Leistungen nicht so produktiv wie die Industrie oder die produktionsnahen Dienstleistungen sind. Dies wird als „Kostenkrankeheit“ (Baumol) von Dienstleistungen bezeichnet. Persönliche und soziale Dienstleistungen können nur dann als Erwerbsarbeit organisiert werden, wenn sie staatlich finanziert werden oder wenn ihre Produktivitätsnachteile durch unterdurchschnittliche Arbeitskosten kompensiert werden. Da Deutschland keinen dieser beiden Wege in derselben Konsequenz wie die skandinavischen bzw. angelsächsischen Länder beschritten hat, werden Kinderbetreuungs-, Beratungs- und

Pflegeleistungen immer noch weitgehend privat (oder als Schwarzarbeit) erbracht. Das Ergebnis ist eine „Dienstleistungslücke“ vor allem bei öffentlichen und privaten Dienstleistungen und im Hotel- und Gaststättengewerbe (vgl. Übersicht 3).

Festgehalten werden kann, daß die baden-württembergische und deutsche Beschäftigungsordnung, die sich in der Nachkriegszeit herausgebildet hat, vor neuen Herausforderungen steht. Hierauf verweisen die steigende Erwerbsneigung der Frauen, die steigenden Kosten für die Ausgrenzung der Älteren, die Pluralisierung der Beschäftigungsverhältnisse und die Arbeitsplatzdefizite bei sozialen und personenbezogenen Dienstleistungen. Damit stellt sich die Frage nach der Art der zukünftigen Beschäftigungsordnung. Der ehemalige amerikanische Arbeitsminister R. Reich formuliert dies so: „Sind wir verdammt zu folgender Alternative: Hier das amerikanische Modell mit neuen Arbeitsplätzen, aber gleichzeitig mit einer Polarisierung bei den Löhnen und mit Armut, dort Europa mit einer relativ hohen Arbeitslosigkeit, aber einem größeren sozialen Zusammenhalt?“

## **Literatur**

Braczyk, Hans-Joachim, 1998: Chancen der Erwerbsarbeit in der Wissensgesellschaft. Neues Schwerpunktthema an der Akademie. TA-Informationen Nr. 4/99, S. 2-6.

Kolvenbach, Franz-Josef, 1998: Zur Zukunft der Sozialausgaben bei alternder Bevölkerung. S. 49-79. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (Hg.): Jahrbücher für Statistik und Landeskunde von? Baden-Württemberg. Stuttgart.