

Internationale Rundschau

Amerikanische Gewerkschaften und Probleme der Produktivität

Es ist eine Binsenwahrheit und muß doch von Zeit zu Zeit wiederholt werden, daß die Produktivität der menschlichen Arbeit den Schlüssel zum Niveau des Lebensstandards darstellt. Das gilt für alle Sozialsysteme. Bei der konkreten *Verteilung* des Sozialprodukts spielen allerdings Machtverhältnisse und mancherlei außerökonomische Umstände eine gewichtige Rolle. Aber nur ein wachsendes Sozialprodukt erlaubt auf die Dauer einen wachsenden Lebensstandard - gleichgültig, wieweit dieser in einem steigenden Konsum von Waren und Dienstleistungen gesucht wird oder in einer Verbesserung der Lebensqualität. Es erleichtert auch den Ausgleich sozialer Spannungen. An nichts krankt die Dritte Welt so sehr wie an ihrer geringen Arbeitsproduktivität. Jede Hilfe von außen, die nicht zu deren Erhöhung führt, muß in fruchtloser Vergeudung enden. Auch eine soziale Umwälzung kann nur bestehen, wenn sie auf die Dauer durch erhöhte Produktivität den menschlichen Wohlstand vermehrt; es sei denn, der revolutionäre Mythos oder eine echte Mitbestimmung an den gesellschaftlichen Entscheidungen werde als ausreichender Ersatz empfunden.

In den USA gilt die Einführung technischer Neuerungen zwecks Erhöhung der Arbeitsproduktivität uneingeschränkt als Fortschritt, dem man sich nicht entgegenstellen darf oder kann. So haben sich ihr auch die amerikanischen Gewerkschaften nur sehr selten widersetzt. Nach einem ungeschriebenen Gesetz ist die Erhöhung der Löhne (einschließlich Nebenleistungen) seit Jahrzehnten an eine entsprechende Erhöhung der

Produktivität geknüpft. Für die Unternehmen ist der Lohn einer von mehreren Kostenfaktoren, je nach Industriezweig von recht verschiedenem Gewicht. Eine Erhöhung der Arbeitsproduktivität gestattet ihnen in der Regel eine Lohnerhöhung ohne Steigerung der Gesteuerungskosten; ja vielfach erlaubt sie gleichzeitig auch noch deren Senkung. Für die Arbeiterschaft ist der Lohn Lebensunterhalt; er soll mit ihren steigenden Ansprüchen und den eventuell steigenden Preisen Schritt halten.

Angesichts des Fehlens einer staatlichen Einkommenspolitik und der weitgehenden Autonomie der Einzelgewerkschaften sind die Resultate der steigenden Produktivität nicht nur in der Gesamtwirtschaft, sondern auch innerhalb der Arbeitnehmerschaft recht ungleich verteilt. Am meisten kommen sie den Arbeitern in den stark rationalisierten Industrien zugute; am wenigsten denen der arbeitsintensiven Industrien. Das führt, wie wir sehen werden, zu einer erheblichen (und wachsenden) Diskrepanz im Lohnniveau verschiedener Beschäftigungszweige. In manchen Industrien - u. a. Eisenbahn, Druckgewerbe, Dockarbeiter - ließen sich in neuerer Zeit die Gewerkschaften die Einführung arbeitssparender Methoden durch die Sicherung des Arbeitsplatzes oder die Finanzierung vorzeitiger Pensionierung für die bestehende Mitgliedschaft abgelden. (Manchmal, wie im Bergbau, allerdings in sehr unzureichendem Umfang.) Auf solche Weise wurde in einer Reihe von Industrien neuen Arbeitskräften der Zugang erschwert. Am folgenschwersten sollte sich allerdings die erhöhte Arbeitsproduktivität in einem gewerkschaftlich kaum erfaßten Industriezweig auswirken, in dem die Revolution der Produktionsmethoden seit zwanzig Jahren am weitesten ging: in der Landwirtschaft. Hier sank bei steigender Produktion der Anteil an der Gesamtzahl der Beschäftigten von 12 Prozent im Jahre 1950 auf unter 4 Prozent in 1975. Die dadurch freigesetzten Millionen, viele von ihnen Schwarze und Chicanos, bilden heute in den Großstädten ein Heer von schwer zu beschäftigenden unqualifizierten Arbeitern. In der eigentlichen In-

dustrie geht die Zahl der Produktionsarbeiter relativ, wenn nicht absolut zurück. Doch findet hier ein Teil des Nachwuchses in steigendem Maß den Weg in den tertiären Sektor der Dienstleistungen, einschließlich der Techniker, Lehrer, Produktionsplaner und sonstigen Angestellten, auf deren wissenschaftlicher, erzieherischer oder organisatorischer Tätigkeit die erhöhte Produktivität beruht.

Grad und Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität werden von mehreren, zum Teil miteinander verknüpften Elementen bestimmt: von der Qualität der Arbeitskräfte, von der Organisation des Produktionsprozesses, von der Kapitalinvestierung in Betriebsanlagen und Maschinen, vom Konjunkturablauf. Die Qualität der Arbeiter besteht nicht nur in ihrer Qualifikation — durch allgemeine oder Fachausbildung, durch Training am Arbeitsplatz, wobei neuerdings neben dem Training für spezifische Arbeiten gerade auch die Anpassungsfähigkeit an wechselnde Produktionsmethoden in den Vordergrund tritt. Sie besteht vor allem auch in den verschiedenen Formen der Arbeitsmoral — ausgedrückt in Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit, Arbeitsinteresse, Fähigkeit zur Zusammenarbeit. In einer Zeit, wo soziale Sicherungen und gewerkschaftliche Organisation die Peitsche der materiellen Not als Antriebskraft endlich gemindert haben, wird die Arbeitsmoral auch zunehmend von der Gestaltung des Arbeitsplatzes und des Arbeitsprozesses beeinflusst. Und weit später als in vielen europäischen Industrieländern tritt nun in Amerika auch die Verhütung von Betriebsunfällen und der Schutz vor gesundheitsschädlichen Substanzen in den Vordergrund des Interesses, zum Teil angeregt von außergewerkschaftlichen Gruppen wie der Ralph-Nader-Organisation. Der Gedanke eines über die Sicherung gegen ungerechtfertigte Entlassung hinausgehenden Mitbestimmungsrechts liegt dem amerikanischen Arbeiter zu fern, als daß davon bisher eine

Wirkung auf Arbeitsmoral und damit Produktivität ausgehen könnte.

Die Organisierung des Arbeitsprozesses ist seit der Einführung des Fließbandes durch *Henry Ford* und der Zeitmessungen durch *Taylor* ein wichtiges Element in der Steigerung der Produktivität geworden. Seitdem haben sich die Methoden verfeinert; zu den mechanischen Einrichtungen treten psychologische Manipulationen. Neuerdings wird vereinzelt auch mit Teamarbeit und Selbstregulierung des Arbeitstempos nach schwedischem Muster experimentiert. Die Einführung des computerkontrollierten ununterbrochenen Produktionsflusses greift bereits über auf das für die Förderung der Produktivität wichtigste Gebiet: die ständige Einführung neuer, arbeitsparender Technologie. Zwar hat die Automatisierung längst nicht den Umfang und die Wirkung erreicht, die noch vor einem Jahrzehnt von ihr erhofft oder befürchtet wurde. Aber die Kapitalinvestierung in Anlagen und Maschinen ist der wichtigste Faktor für die Produktivität, für die Vergütung der Arbeit und für die *Unit Labor Costs* (ULC), d. h. die Arbeitskosten pro Produktionseinheit.

Die Arbeitsproduktivität, d. h. die Produktion pro Arbeitsstunde, stieg zwischen 1960 und 1974 im Jahresschnitt in der gesamten Privatwirtschaft um 2,4 Prozent (in der Industrie allein 3,6 Prozent). Doch schwanken die Zahlen erheblich mit der Konjunkturentwicklung. *Leon Keyserling* (in einer von der *Conference on Economic Progress*, Washington DC 20008, 1975 veröffentlichten Schrift „Full Employment without Inflation“) gliedert diese Zeitspanne in eine Periode steigender Konjunktur (1960-1966) und eine Periode von Stagnation und Rezession (1966-1974). Die erste Periode brachte eine durchschnittliche jährliche Zunahme der Produktivität um 3,4 Prozent, die zweite dagegen nur um 1,6 Prozent und das Krisenjahr 1974 gar eine *Senkung* um 4,1 Prozent. Der Unterschied zwischen der Amtszeit demokratischer und republikanischer Präsidenten kommt hier deutlich zum Ausdruck.

Neben der rückläufigen Arbeitsproduktivität wirkt sich besonders auch der Rückgang der *Produktivität des Kapitals* aus. Hier kommt vor allem der Grad der Ausnützung der Produktionskapazität zur Geltung; ebenso der im Zug der neueren Entwicklung auch in der Warenproduktion ständig steigende Anteil von Organisation und Verwaltung, der in Zeiten rückläufiger Konjunktur wenig oder gar nicht abgebaut werden kann. Je höher der Anteil der fixen Kosten - Zinsen und Abschreibungen bei Kapitalanlagen, Gehälter für technische und organisatorische Angestellte — an den Gesamtkosten der Produktion, desto größer die Empfindlichkeit gegenüber Konjunkturschwankungen, desto größer auch das Auf und Ab der Produktivität des Kapitals. Neuerlich spielen außerdem die erhöhten Investitionen für Umweltschutz und Sicherheitseinrichtungen eine gewisse Rolle.

Negative Wirkungen der Produktivitätssteigerung

Die trotz Konjunkturschwankungen langfristig ansteigende Produktivität bringt neben der potentiellen Steigerung der Löhne und des Lebensstandards aber auch eine Anzahl ernster Probleme für Arbeitnehmer und Gesamtgesellschaft. Wir erwähnten bereits die Freisetzung von Arbeitskräften, die nicht ohne weiteres, etwa im wachsenden Dienstleistungssektor, beschäftigt werden können. Diese technologisch-strukturelle Arbeitslosigkeit trifft besonders hart die ungelerten Arbeiter und Angestellten, deren Funktion am leichtesten von Maschinen und Computern übernommen werden kann. Hier ist eine permanente Klasse von „unemployables“, von Unbeschäftigten im Entstehen, eine soziale Belastung für die Gesamtgesellschaft und eine Beschneidung der ökonomischen Macht der Gewerkschaften. Daß in dieser Schicht schwarze und andere farbige Minderheiten besonders stark vertreten sind, verschärft die sozialen Spannungen auch innerhalb der Arbeiterschaft und der Gewerkschaftsbewegung selbst. Eine ähnliche Wirkung geht aus von der sich erweiternden

Kluft zwischen dem Lohnniveau der kapitalintensiven und der arbeitsintensiven Industriezweige (ein Stahlarbeiter verdient dreimal soviel wie ein Textilarbeiter).

Die Kluft erhöht sich noch gegenüber den untersten Gruppen im tertiären Sektor - den Hotel-, Restaurant- und Krankenhausangestellten und im Einzelhandel. Hier ist auch die Produktivität niedrig, soweit überhaupt meßbar, und ihre Steigerung schwierig. Letzteres gilt noch im besonderen Maß für die öffentlichen Dienste, die gewissermaßen die „fixen Kosten“ der Gesamtgesellschaft darstellen. Insgesamt drückt der sich stetig ausdehnende Anteil des Dienstleistungssektors an der Gesamtwirtschaft auf die Wachstumsrate der Produktivität.

Schließlich bedeutet das in der Produktivität zum Ausdruck kommende Prinzip der maximalen Effizienz letzten Endes eine Enthumanisierung der menschlichen Arbeit — gewiß auch Befreiung von schwerer körperlicher Arbeit, aber gleichzeitig die Gefahr, zum Anhängsel der Maschine, zum Rädchen in der Organisation, zum Zuträger des Computers zu werden. Das Eindringen außerökonomischer Erwägungen in Arbeitsorganisation und Arbeitsbeziehungen ist dem amerikanischen Empfinden und der amerikanischen Praxis noch immer fremd: etwa der Gedanke der Kinderzulage, des Schließens teurer Fabrikanlagen für einen Monat Ferien, der Weiterbeschäftigung trotz Absatzstockung oder gar der Lebensstellung wie in Japan. Lange Zeit waren auch die meisten amerikanischen Gewerkschaften auf ausschließlich kurzfristig-ökonomische Ziele - Lohn und Arbeitszeit - ausgerichtet. Noch heute dulden viele Arbeiter skandalöse Mißstände in der Verwaltung mancher gewerkschaftlicher Pensionskassen. Aber mit steigendem Wohlstand finden auch die langfristigen und qualitativen Ansprüche mehr Beachtung. Und mit der wachsenden internationalen Verflechtung haben manche Gewerkschaften auch begonnen, ihr Blickfeld und ihr Tätigkeitsfeld international auszuweiten.

Unit Labor Costs und internationale Entwicklung

Diese internationale wirtschaftliche Verflechtung erstreckt sich heute nicht mehr in erster Linie auf die Handelsbeziehungen, sondern mit dem Anwachsen der multinationalen Firmen immer mehr auch auf die Verlagerung der Produktion. Damit ist neben dem Lohnniveau der Stand der Produktivität in den einzelnen Industrieländern von entscheidender Bedeutung geworden. Zueinander in Beziehung gesetzt ergeben sie die Unit Labor Costs, die Arbeitskosten pro Produktionseinheit. Seit dem Zusammenbruch der Währungsabkommen von *Bretton Woods* Anfang der siebziger Jahre ist als zusätzlicher Faktor auch noch das wechselnde Verhältnis der Währungen einzukalkulieren, wenn man den Trend der Konkurrenzfähigkeit von einem bestimmten Land her beurteilen will. Freilich nur annähernd; denn die „hourly compensation“ (Bezahlung pro Stunde) schließt in verschiedenen Ländern verschiedene Nebenleistungen ein (oder aus). Die Löhne Westeuropas und noch mehr Japans haben gegenüber den USA stetig aufgeholt, noch verstärkt durch die Dollarabwertungen von 1973/74. Gleichzeitig hat sich aber auch der Abstand zu Amerika in bezug auf die Arbeitsproduktivität weiter verringert. Infolgedessen stiegen bei den beiden wichtigsten Handelspartnern Amerikas, der BRD und Japan, die ULC zwischen 1965 und 1974 von 55 Prozent auf 99 Prozent bzw. 91 Prozent des amerikanischen Stands. Das bedeutet natürlich, daß sie sie in manchen Industrien (z. B. Chemie) bereits überflügelt haben. Kein Wunder, daß europäische Multis begonnen haben, in USA eigene Produktionsstätten zur errichten, während für amerikanische Firmen mit dem Aufholen der Löhne ein wichtiger Anreiz zur Expansion nach Westeuropa fortgefallen ist. In der Tat haben sich die multinationalen Firmen, zusammen mit dem Abbau der Zollschränken in Westeuropa und innerhalb der GATT-Länder, als mächtiger Antrieb zur Nivellierung von Löhnen und Produktivität erwiesen - durch den Export von Know-how, den Ka-

pitalfluß, die Erweiterung und Angleichung der Märkte.

Unter den übrigen Industrieländern krankt die UdSSR nach wie vor an einer geringen Arbeitsproduktivität; sie kommt einer versteckten Form der Arbeitslosigkeit gleich. Über die Gründe, die sie hier erst jetzt wieder hinterm Soll des neuesten Fünfjahresplans zurückfallen ließen, kann in diesem Zusammenhang nicht spekuliert werden. Sie sind offenbar tief im bürokratischen System der Wirtschaftsorganisation verwurzelt. Es ist deshalb sogar fraglich, wieweit der neuerliche Export westlicher Produktionstechnik hier eine Abhilfe bringen kann - im Gegensatz zu den osteuropäischen Ländern, deren Wirtschaftsorganisation sich in weit stärkerem Maß von den Fesseln einer überzentralisierten Bürokratie befreit zu haben scheint.

In der Dritten Welt, vor allem in Ostasien und Lateinamerika, hat ein Prozeß der Industrialisierung eingesetzt, der vor allem in der Leichtindustrie - Textil, Bekleidung, Elektronik, Lebensmittel — eine Art „Heimindustrie“ für die Industriestaaten ins Leben gerufen hat, die vor allem die USA und Japan mit Teilfabrikaten beliefern, aber auch zum Beispiel Brasilien Schreibmaschinen für den Export Schweizer Firmen herstellen läßt. Dank ihrer niedrigen Löhne machen diese Länder den amerikanischen Arbeitern und Gewerkschaften in arbeitsintensiven Industrien viel zu schaffen.

Die Haltung der USA-Gewerkschaften

Die Reaktion der amerikanischen Gewerkschaften auf die internationale Entwicklung ist eine Mischung von Rufen nach Importdrosselung, Kontrolle des Kapitalexports und mehr oder weniger resignierter Anpassung an die veränderte Lage. Die von *Kennedy* eingeleitete und, weil den Interessen der multinationalen Firmen entsprechend, von *Nixon/Ford* fortgesetzte Politik der Zollsenkung und der freien Kapitalbewegung führte dazu, daß die meisten Schutzgesuche von sich bedroht fühlenden Industrien und Gewerkschaften (z. B. Stahl,

Schuhe) mit wenigen Ausnahmen abgelehnt wurden. In Einzelfällen (Textilien, Elektronik) wurde durch Druck auf Lieferländer (vor allem Japan) eine Einfuhrbeschränkung erreicht. In einigen anderen Fällen wurde den freigesetzten Arbeitern eine befristete Umstellungshilfe zuteil. Komplizierend sind bei alledem solche Faktoren wie die auch in USA praktizierten mannigfachen Formen versteckter Exportzuschüsse, die Gefahr von Repressalien gegen amerikanische Exporte sowie das Interesse der amerikanischen Verbraucher. In der Tat sind gerade die ärmeren Schichten auf die ganz oder teilweise im Ausland hergestellten billigeren Preislagen in Schuhen und Bekleidung, Automobilen und Fernsehgeräten angewiesen.

Die Gewerkschaftszentrale der AFL-CIO drängt auf Einfuhrbeschränkung; auf Maßnahmen gegen den „Job-Export“ über die Produktionsverlegung der Multinationalen; auf Kompensation der Arbeiter gegen Jobverluste — bisher, wie gesagt, mit geringem Erfolg. Dagegen hat sie sich bekanntlich weitgehend von internationaler gewerkschaftlicher Zusammenarbeit ferngehalten. Für die Politik einzelner von der Entwicklung in verschiedener Weise betroffener Gewerkschaften seien zwei Beispiele herangezogen: die ILGWU (Damen- und Kinderkleidung) und die UAW (Automobilarbeiter).

Die Bekleidungsindustrie ist arbeitsintensiv, mit nur geringem Vorsprung in der Produktivität selbst gegenüber unterentwickelten Ländern und mit geringen Möglichkeiten zu deren Steigerung. Die Industrie ist unstabil, der Wettbewerb groß, das Lohnniveau niedrig, die Arbeiter heute hauptsächlich farbige Minderheiten und in ihrer Mehrheit Frauen. Die Importe stiegen seit etwa 1955 stark an; sie betragen heute etwa ein Viertel der Eigenproduktion, in einzelnen Sparten (Mäntel, Strickwaren) sogar 50 bis 100 Prozent. Die Beschäftigtenzahl fiel im letzten Jahrzehnt um 6 Prozent; die ILGWU berechnet den durch Import verursachten Verlust potentieller Arbeitsstellen auf über 100 000. Dazu kommt neuerdings eine weitere Belastung: Traditionell werden

die Kleidungsstücke in der Fabrik nur zugeschnitten, dann einem „Contractor“ zur Verarbeitung und Fertigstellung weitergegeben und erst wieder zu Verpackung und Versand zurückgebracht. Mehr und mehr wurde in den letzten Jahren die Funktion der Contractoren in nahegelegene Nachbarländer mit niedrigen Löhnen verlegt (vor allem Zentralamerika und die karibischen Inseln). Die zusätzlichen Kosten des Lufttransports und des Zolls werden durch die billigen Löhne (25 bis 50 Cents gegen 3,20 \$ pro Stunde in Amerika) mehr als wettgemacht. Die ILGWU, einst eine führende Gewerkschaft mit stark europäischem Einschlag, ist durch die Entwicklung der letzten Jahrzehnte geschwächt und in die Defensive gezwungen. Ihre Strategie beschränkt sich daher im wesentlichen auf den Versuch, einen drohenden weiteren Abbau der noch immer nicht unerheblichen Zollsätze zu verhindern und beim Contract-Rückimport die Aufhebung der Zollfreiheit der vorgearbeiteten heimischen Teilfabrikation zu erreichen.

Anders Situation und Strategie in der Autoindustrie und der UAW. Beide haben eine freihändlerische Tradition, gestützt auf die technologische und organisatorische Vorrangstellung der amerikanischen Automobilindustrie und ihrer Exportmöglichkeiten. Diese änderte sich im letzten Jahrzehnt etwas mit dem Eindringen der deutschen und japanischen Kleinwagen und weiter mit der Verlegung der Produktion mancher Bestandteile (z. B. Motoren) auf ausländische Anlagen der nun multinationalen Automobilfirmen. Die seit Jahren außerhalb der AFL-CIO stehende UAW hatte schon in den Zeiten *Walter* und *Victor Reuthers* eine enge internationale Zusammenarbeit mit dem Internationalen Metallarbeiterbund gepflegt. Unter Reuthers Nachfolger *Leonard Woodcock* unterstützte sie besonders tatkräftig die japanische Schwestergewerkschaft, mit dem Erfolg, daß die Löhne der japanischen (wie auch der deutschen) Autoarbeiter sich dem Niveau der amerikanischen in einem Grad annäherten, der diesen Faktor beim Automobilimport heute so gut wie ausgeschaltet

hat, um so mehr, als dank der hohen Arbeitsproduktivität und der Dollarabwertung die Unit Labor Costs in der Autoindustrie heute in Amerika eher niedriger liegen.

In der Tat haben ja nun Volkswagen, Toyota (und in der verwandten Reifenindustrie Michelin) ihrerseits eine Produktionsverlagerung nach den USA eingeleitet. Die starke Position der UAW in einer fast hundertprozentig organisierten Industrie und ihre Politik der internationalen Zusammenarbeit hat dieses Ergebnis ermöglicht. Freilich konnte auch sie nicht verhindern, daß trotz erheblich gesteigener Gesamtproduktion die Zahl der Automobilarbeiter seit beinahe 25 Jahren nicht mehr zunahm.

Zukunftssorgen

Hier nun erhebt sich, für die Gewerkschaften wie für die Nation, angesichts des anhaltenden Trends der Produktivitätssteigerung ein immer ernster werdendes Problem. Die UAW und andere starke Gewerkschaften mögen sich in ihren Burgen abschirmen können - eine ILGWU kann es nicht. Ein wachsendes permanentes Ar-

beitslosenheer von meist unqualifizierten jungen Menschen (noch immer fast acht Prozent der Arbeitskräfte ohne Aussicht auf eine Senkung unter das 6-Prozent-Niveau) bedeutet auf die Dauer eine schwere soziale Belastung für die Nation im allgemeinen und für die Gewerkschaften im besonderen. Acht Millionen Arbeitslose, auch wenn durch soziale Unterstützung vor der ärgsten Not bewahrt, sind außerdem eine menschliche Tragödie.

Daraus ergeben sich unmittelbare und langfristige Aufgaben, die nur auf dem Weg über die Politik in Angriff genommen werden können. Unmittelbar hat die Carter-Regierung zu entscheiden, wieweit die Ankurbelung der Konjunktur über direkte Arbeitsprogramme versucht werden soll, ob und wieweit indirekt über finanzielle Förderung des Konsums und der Kapitalinvestierung. Langfristig geht es darüber hinaus um eine Abwägung zwischen den Kosten von Kapital und Arbeit vom gesamtgesellschaftlichen Blickpunkt, zwischen materiell-quantitativen und menschlich-qualitativen Zielen und Werten und schließlich zwischen engen nationalen und breiten internationalen Lösungsversuchen. *George Günther Eckstein*