

Wirksamkeit und Krise der tarifvertraglichen Arbeitszeitregulierung in Deutschland

Abstract

If there were to be made a list of countries with rather short working hours and an effective institutional setting for the regulation of working-time, Germany would probably be a candidate for one of the top ranks. Collective bargaining appears to work, by international standards, rather smoothly, and powerful trade unions such as IG Metall are still known as pioneers of collective working-time reductions. In recent years, however, there has been a growing debate amongst industrial relations researchers about the nature of the changes in the German system of industrial relations. More particularly, question is whether we are witnessing an erosion, if gradual dismantling, of the system, or a process of reforms and restructuring.

The aim of the present paper is to contribute to this discussion an analysis of the trends in actual working hours. Actual working hours, both their duration and structure (by gender, by categories of workers, by industries ...), should serve as a tentative indicator for the outcomes and effectiveness of the regulatory system. Based on data of the European Labour Force Survey and the German Microcensus the paper explores the strengths and weaknesses of the industry level collective agreements on working-time in Germany. Moreover, attention is paid to some problems connected with the decentralisation of bargaining.

Einleitung

Das System der Tarifverträge in Deutschland ist unter massiven Druck geraten. Die Deckungsrate der Branchentarifverträge ist – wenn auch immer noch auf hohem Niveau – in den letzten Jahren kontinuierlich zurückgegangen: zwischen 1996 und 2001 in Westdeutschland von 69% auf 63%, in Ostdeutschland von 56% auf 44% der Beschäftigten (Kohaut/Schnabel 2003). Unterdurchschnittliche Tarifbindung ist vor allem bei kleinen und – wichtig für den Trend – bei jungen Unternehmen anzutreffen. Zwar ist die Bindungswirkung der Tarifverträge insgesamt höher, als es diese Zahlen ausdrücken, weil die Bedeutung von Firmentarifverträge wächst und auch viele nicht tarifgebundene Unternehmen sich nach eigenen Angaben an

* Dr. Steffen Lehndorff, Institut Arbeit und Technik / Forschungsschwerpunkt Arbeitszeit und Arbeitsorganisation. Contact: lehndorff@iatge.de

den Tarifverträgen orientieren. Doch immer mehr Unternehmen nutzen sogenannte „tarifvertragliche Öffnungsklauseln“, die es ihnen gestatten, in bestimmten Situationen Betriebsvereinbarungen zu schließen, die von den Tarifnormen abweichen. Auch unabhängig von derartigen legalen Formen nimmt die Unterschreitung tariflicher Standards auf betrieblicher Ebene zu, vor allem in Ostdeutschland, vielfach auch mit Zustimmung von Betriebsräten (Schmidt et al. 2003). Andererseits darf die thematische Erweiterung von Tarifverhandlungen nicht übersehen werden (z.B. auf Fragen der Weiterbildung oder der Altersvorsorge), die Bosch (2004) dazu veranlasst, das deutsche Tarifvertragssystem mit einer großen Baustelle zu vergleichen, auf der in wenig koordinierter Weise Gebäude abgerissen, umgebaut und neu errichtet werden.

Im Zentrum dieser Entwicklung steht die Arbeitszeitregulierung. Die Branchentarifverträge haben seit den 80er Jahren immer mehr Regelungsbefugnisse an die betrieblichen Verhandlungsparteien delegiert. Die Betriebe haben heute große Gestaltungsspielräume bei der Verteilung – oder auch Differenzierung – der Arbeitszeiten. Viele Unternehmen drängen jetzt darauf, diese Spielräume noch weiter zu fassen. Die Arbeitgeberverbände fordern darüber hinaus, dass durch betriebliche Vereinbarungen oder Abstimmungen in der Belegschaft von Tarifverträgen abgewichen werden darf, ohne dass die Tarifvertragsparteien ihr Einverständnis geben müssen (BDA 2003).ⁱ Im Kern wird darauf abgezielt, das Prinzip der Vereinbarung verbindlicher Mindeststandards in Frage zu stellen, auf dem das System kollektivvertraglicher Regulierung von Arbeitsbedingungen bisher beruhte. Als eine Art Begleitmusik zu diesen Vorstößen gegen das bestehende Tarifvertragssystem wurde eine lebhafte öffentliche Debatte über die Notwendigkeit genereller Arbeitszeitverlängerungen in Deutschland angestoßen (Lehndorff 2003).

Bei alledem sollte nicht übersehen werden, dass die Dezentralisierung im deutschen Tarifvertragssystem im Prinzip auch die Chance seiner produktive Weiterentwicklung birgt. Je mehr die Bedeutung eines flexiblen Arbeitszeitmanagements in den Betrieben wächst, desto wichtiger wird die aktive Rolle und auch die politische Verantwortung der Betriebsräte. Viele Betriebsräte haben bereits eine hohe arbeitszeitpolitische Kompetenz entwickelt. Millionen von Beschäftigten nutzen selbstbewusst ihre Arbeitszeitkonten für die Organisation ihrer eigenen Arbeitszeit. Doch all dies geschieht unter Bedingungen, in denen die arbeitszeitpolitische Handlungsfähigkeit der Gewerkschaften spürbar abgenommen hat. Der wirtschaftliche Druck auf Beschäftigte, Betriebsräte und Gewerkschaften angesichts hoher Arbeitslosigkeit, der großen Probleme in Ostdeutschland, der internationalen Standortkonkurrenz und der an neoliberalen Leitbildern orientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik ist so sehr gewachsen, dass die Gewerkschaften ihre bisherige, auf generelle Arbeitszeitverkürzungen gerichtete Politik de facto auf Eis

gelegt haben (vgl. ausführlicher Lehdorff 2000). Der Versuch der IG Metall vom Frühjahr 2003, die tarifvertragliche Arbeitszeit in Ostdeutschland an das westdeutsche Niveau anzupassen, mündete in eine dramatische Niederlage. Wenn unter diesen Vorzeichen die Dezentralisierung der Arbeitszeitregulierung weiter voranschreitet, dann drückt sich darin zweifellos, wie es Tarifpolitik-Spezialisten der IG Metall formulierten, „auch eine Defensivkonstellation“ aus (Schild/Wagner 2003: 331).

Im folgenden untersuche ich die Frage, ob und wie weit sich die „Erosion der Branchentarifverträge“ (Bispinck/Schulten 2003) bereits an der Arbeitszeitentwicklung abzeichnet. Der einfachste Indikator dafür sind die tatsächlichen Arbeitszeiten der Vollzeitkräfte.ⁱⁱ An ihnen ist ablesbar, wie wirksam die Arbeitszeit*begrenzung* durch die Tarifverträge in Deutschland ist. Im Anschluss daran beleuchte ich einige Schwachstellen der Arbeitszeitregulierung, die mit der Flexibilisierung der Arbeitszeiten zusammenhängen.

1 Tarifliche und tatsächliche Arbeitszeiten

Die durchschnittlichen tarifvertraglichen Arbeitszeiten in Deutschland liegen seit Mitte der neunziger Jahre auf einem konstanten Niveau von 37,65 Wochenstunden (BMWA 2003: 50). Zuvor hatte es in Westdeutschland im Zeitraum Mitte der 80er bis Mitte der 90er Jahre deutliche Verkürzungen des tarifvertraglich vereinbarten Niveaus gegeben. In Ostdeutschland fielen die Verkürzungen Anfang und Mitte der 90er Jahre geringer aus (Tabelle 1).

Tabelle 1: Rechnerische tarifvertragliche Durchschnittsarbeitszeit in der Bundesrepublik Deutschland

Jahr	75	80	85	90	91	93	95	97	99	00	01	02
Westdeutschland	40,3	40,1	39,6	38,3	38,1	37,8	37,5	37,4	37,4	37,4	37,4	37,4
Ostdeutschland	-	-	-	-	40,2	40,0	39,5	39,3	39,2	39,1	39,1	39,1

Quelle: BMWA (2003)

Wie verhalten sich nun die tatsächlichen Wochenarbeitszeiten im Vergleich zum Tarifniveau? Eine erste Annäherung ermöglicht das Instrument repräsentativer *Betriebsbefragungen*. So wird im IAB-Betriebspanel das Management nach der durchschnittlichen Dauer der *betrieblich vereinbarten* Wochenarbeitszeiten von abhängig in Vollzeit Beschäftigten im jeweiligen Betrieb gefragt. Da nur ein Teil der Betriebe der Tarifbindung unterliegt, ist davon auszugehen, dass die betrieblich vereinbarten Arbeitszeiten im Schnitt länger sind als die per Tarifvertrag vereinbarten. Tatsächlich lagen laut IAB-Betriebspanel im Jahre 2002 die durchschnittlichen vereinbarten Wochenarbeitszeiten in Westdeutschland bei 38,8 und in Ost-

deutschland bei 39,6 Wochenstunden (Ellguth/Promberger 2003). Die Differenz zu den tarifvertraglichen Arbeitszeiten betrug demnach 1,4 bzw. 0,5 Wochenstunden.

Wichtig für die Dauer der betrieblich vereinbarten Arbeitszeiten ist zum einen die Tarifbindung des Betriebes. Unternehmen, die in den Jahren 1996 bis 1999 den Arbeitgeberverband verließen, haben in Westdeutschland ihre Wochenarbeitszeit um durchschnittlich 30 Minuten im Vergleich zu solchen Betrieben verlängert, die weiterhin der Tarifbindung unterlagen (Kölling/Lehmann 2002). Von Bedeutung ist darüber hinaus die Existenz eines Betriebsrats. In Westdeutschland sind die vereinbarten Arbeitszeiten in Betrieben mit Betriebsrat um 0,6 Wochenstunden kürzer als in Betrieben mit ansonsten gleichen Charakteristika, aber ohne Betriebsrat; in Ostdeutschland gehen die Ergebnisse in dieselbe Richtung, sind aber nicht signifikant (Ellguth/Promberger 2003). In Westdeutschland spielen Betriebsräte also offenbar weiterhin ihre traditionelle Rolle einer „Tarifpolizei“ (Artus 2003), während in Ostdeutschland diese Funktion wesentlich schwächer ausgeprägt ist (vgl. auch Schmidt et al. 2003).

Man kann diese Zahlen unterschiedlich bewerten. Einerseits mögen die Differenzen zwischen den tarifvertraglichen den betrieblich vereinbarten Wochenarbeitszeiten nicht dramatisch groß erscheinen. Andererseits ist zu bedenken, dass 25% aller Beschäftigten in Westdeutschland und 42% aller Beschäftigten in Ostdeutschland in Betrieben arbeiten, die weder tarifgebunden sind noch einen Betriebsrat haben (IAB 2003; Angaben für 2002 und privatwirtschaftliche Betriebe mit mehr als 5 Beschäftigten). Angesichts des politischen Drucks in Richtung längerer Arbeitszeiten können diese Lücken im Netz der kollektivvertraglichen Arbeitszeitregulierung zukünftig eine weiter wachsende Bedeutung erlangen. In jedem Fall wird deutlich, dass der traditionelle Standard der 40-Stunden-Woche nach wie vor eine große Bedeutung und Ausstrahlungskraft hat, trotz aller Arbeitszeitverkürzungen seit den 80er Jahren.

Neben Betriebsbefragungen bieten repräsentative *Beschäftigten*befragungen eine zusätzliche Annäherung an die Ermittlung der tatsächlichen Arbeitszeiten. Im Mikrozensus des Statistischen Bundesamts, aus dem auch die Angaben der Europäischen Arbeitskräftestichprobe für Deutschland hervorgehen, werden die Befragten u.a. um Selbsteinschätzungen ihrer „normalerweise“ pro Woche gearbeiteten Stunden gebeten. Die im Folgenden präsentierten Daten zur Entwicklung der *tatsächlichen* Arbeitszeiten von abhängig beschäftigten Vollzeit-ArbeitnehmerInnen in Deutschland beruhen auf dieser Antwortkategorie.ⁱⁱⁱ

Im Jahre 2001 betrug die durchschnittliche *tatsächliche* Wochenarbeitszeit der abhängig beschäftigten Vollzeit-ArbeitnehmerInnen in Deutschland 40 Stunden, der Unterschied zwischen Ost- und Westdeutschland war nur minimal. Die von den Beschäftigten selber angegebenen

tatsächlichen Arbeitszeiten liegen damit um 1,2 bzw. 0,4 Wochenstunden über denen, die von Managern als betrieblich vereinbarte Arbeitszeiten angegeben werden (Tabelle 2).

Tabelle 2: Durchschnittliche tarifvertragliche, betriebliche und tatsächliche Wochenarbeitszeit von Vollzeit-Arbeitnehmern in Deutschland (2001/2002)

	West	Ost
Tarifvertragliche Arbeitszeit (2002)	37,4	39,1
Betrieblich vereinbarte Arbeitszeit (2002)	38,8	39,6
Individuelle tatsächliche Arbeitszeit (2001)	40,0	40,0

Anm.: Differenzierte Angaben zu den tatsächlichen Arbeitszeiten in Ost- und Westdeutschland sowie auf Branchenebene waren zum Zeitpunkt der Untersuchung nur bis 2001 möglich.

Quellen: BMWA 2003; Ellguth/Promberger 2003; Mikrozensus

Aus diesen Befunden lässt sich eine erste, allgemeine Feststellung ableiten: Die faktische Normalarbeitszeit abhängig beschäftigter Vollzeitkräfte in Deutschland ist im Durchschnitt die 40-Stunden-Woche. Dies entspricht – entgegen einem vor allem in Deutschland verbreiteten Vorurteil – dem Durchschnitt aller EU-Länder (Tabelle 3).

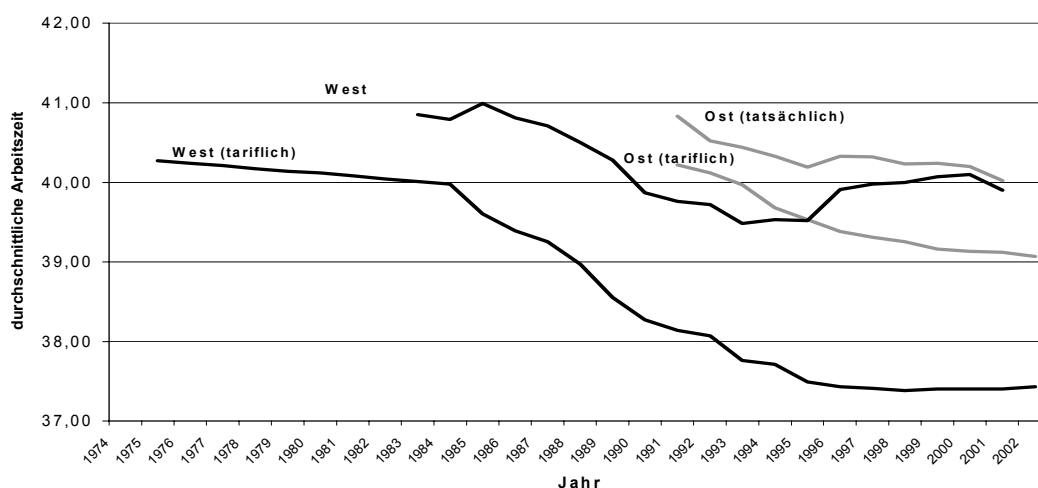
Tabelle 3: Durchschnittliche tatsächliche Arbeitszeiten von Vollzeit-ArbeitnehmerInnen in der EU (2002)

EU	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK
40	39,3	39,1	39,9	41	40,4	37,7	39,5	38,5	39,5	38,9	40,1	40,3	39,2	39,9	43,3

Quelle: Europäische Arbeitskräftestichprobe (vgl. auch European Commission 2003: 143)

Hinter dieser Momentaufnahme verbirgt sich jedoch eine Dynamik: Die Differenz zwischen tarifvertraglichen und tatsächlichen Arbeitszeiten ist seit Mitte der 80er Jahre größer geworden (Abbildung 1).

Abbildung 1: Entwicklung der durchschnittlichen tarifvertraglichen und tatsächlichen regelmäßigen Wochenarbeitszeit von Vollzeit-ArbeitnehmerInnen in der Bundesrepublik Deutschland (in Std. pro Woche)



Quellen: BMWA 2003; European Labour Force Survey

In Westdeutschland stiegen während der 80er Jahre die Arbeitszeiten mit dem Beginn des Wirtschaftsaufschwungs zunächst an, begannen dann jedoch trotz anhaltenden wirtschaftlichen Wachstums abzunehmen. Sie folgten den tarifvertraglichen Arbeitszeiten wie an einem – allmählich länger werdenden – Gummiband. Erst nach der Rezession 1993/94 begannen sie wieder zu steigen. Für den Beginn eines Aufschwungs ist dies nicht ungewöhnlich. Am Beginn von Aufschwungsphasen nutzen die Unternehmen gewöhnlich vermehrt Überstunden und halten sich zunächst mit Neueinstellungen zurück. Dies war in den 80er Jahren gut zu beobachten (Stille/Zwiener 1997). Erst mit der Stabilisierung des Aufschwungs beginnen die Unternehmen, sich mit Neueinstellungen die Teilnahme am weiteren Wachstum zu sichern. Das Neue in den 90er Jahren bestand nun darin, dass die für den Beginn der Wachstumsphase typische Arbeitszeitverlängerung über die gesamte Wachstumsphase des Zyklus hinweg fortgesetzt wurde. Damit korrespondierte der geringe Beschäftigungszuwachs in diesem Zeitraum.

Eine der Ursachen für diese Veränderung im Vergleich mit den 80er Jahren dürfte der Stillstand der gewerkschaftlichen Arbeitszeitpolitik sein. Anders als in dem davor liegenden Wirtschaftsaufschwung während der 80er Jahre konnte die tarifvertragliche Arbeitszeitpolitik der Gewerkschaften der Verlängerung der tatsächlichen Arbeitszeiten in den 90er Jahren nichts mehr entgegensetzen. Eine ganz leichte Verkürzung der tatsächlichen Arbeitszeiten trat erst mit dem Erlahmen des Wirtschaftswachstums in 2001 ein, Hand in Hand mit dem Rückgang der Beschäftigtenzahlen.

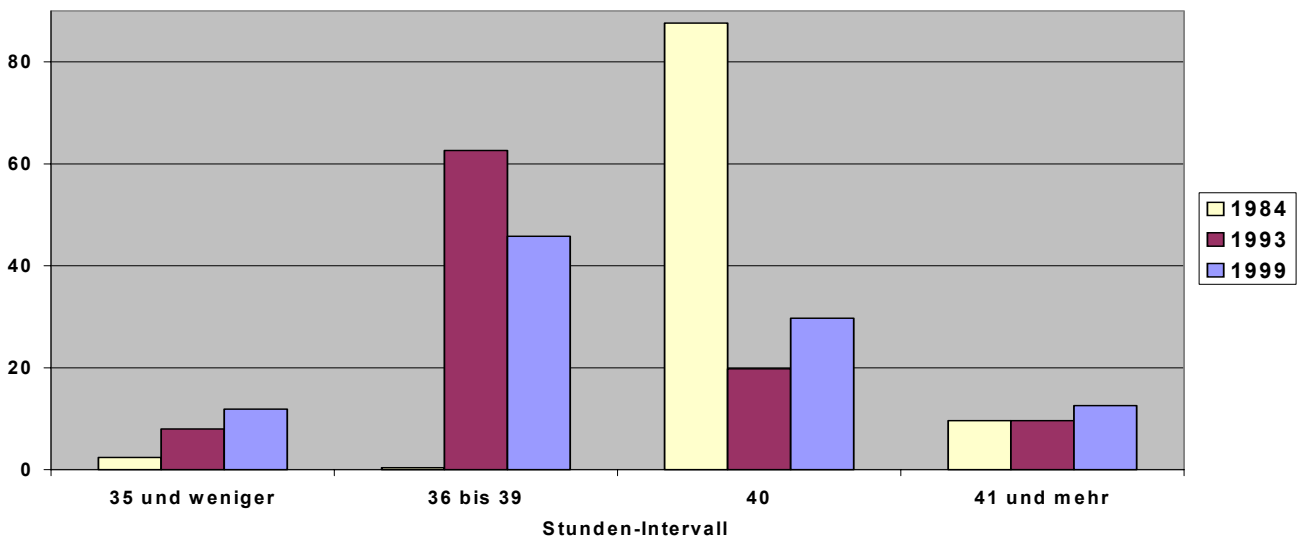
Parallel mit dem Anstieg der Arbeitszeiten in Westdeutschland blieben die tatsächlichen Arbeitszeiten in Ostdeutschland in dieser Periode weitgehend stabil, nachdem sie zu Beginn der 90er Jahre im Gefolge der tarifvertraglichen Arbeitszeitverkürzungen zunächst gesunken waren. Im Ergebnis näherten sich bis zum Ende der 90er Jahre die westdeutschen Arbeitszeiten dem höheren ostdeutschen Niveau an – trotz der fortbestehenden Differenz zwischen den tarifvertraglichen Arbeitszeiten von 1,7 Wochenstunden.

Konjunkturelle Entwicklungen sind bekanntlich häufig ein Transportmittel für strukturelle Veränderungen. Im Falle der – alles in allem ja noch nicht massiven – Verlängerung der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit in der zweiten Hälfte der 90er Jahre gibt es Hinweise auf einen solchen Zusammenhang. Durchschnittliche Arbeitszeiten ergeben sich aus zum Teil gegenläufigen Entwicklungen. Deshalb ist es nützlich, darauf zu achten, was sich hinter den Durchschnittszahlen verbirgt.

2 Veränderungen der Arbeitszeitstrukturen

Beginnen wir – erstens - mit der Frage, wie sich die Verteilung der tatsächlichen Arbeitszeiten von ArbeitnehmerInnen auf verschiedene Stunden-Intervalle (hour brackets) verändert hat (Abbildung 2): Während in Westdeutschland zu Beginn der 80er Jahre die 40-Stunden-Woche noch Standard bei den tatsächlichen Arbeitszeiten war, wurde mit den Arbeitszeitverkürzungen die Gruppe der Beschäftigten mit 30 bis 39 Wochenstunden zu der mit Abstand größten Gruppe. Mitte der 90er Jahre setzte sich nur noch bei einer Minderheit der Beschäftigten die Tendenz zu weiteren Arbeitszeitverkürzungen fort, während für einen größeren Teil ein Pendelschlag zurück zur stärkeren Gewichtung der 40-Stunden-Woche stattfand. Wie der Mikrozensus ausweist, nahmen parallel dazu auch die Arbeitszeiten oberhalb der 40-Stunden-Marke wieder zu (zwischen 1994 und 2000 von 8,2% auf 10,4%, bei Männern von 10,9% auf 14,6% aller abhängig Beschäftigten). Anders die Entwicklung in Ostdeutschland. Arbeiteten 1991 nur 12,3 % der ArbeitnehmerInnen normalerweise kürzer als 40 Stunden in der Woche, so waren es 2001 bereits 35 %. Parallel dazu verringerte sich der Anteil der ArbeitnehmerInnen mit mehr als 40 Wochenstunden von 18,4 auf 7 %.

Abbildung 2: Häufigkeitsverteilung der gewöhnlichen Wochenarbeitszeiten von Vollzeit-ArbeitnehmerInnen (Westdeutschland 1984, 1993 und 1999)



Angaben in vH aller Vollzeit-ArbeitnehmerInnen, d.h. n % arbeiten gewöhnlich n Stunden pro Woche
 Quelle: Europäische Arbeitskräfteerhebung Sonderauswertung (Sebastian Schief, IAT)

Diese Strukturverschiebungen bestätigen den Eindruck, dass die orientierende Wirkung der Tarifverträge für den größten Teil der Beschäftigten weiterhin wirksam ist. In Westdeutschland ist dies vor allem an dem rasanten Bedeutungszuwachs der Gruppe mit 30 bis 39 Wo-

chenstunden seit den 80er Jahren erkennbar. In Ostdeutschland hat die Bedeutung kürzerer Arbeitszeiten über den gesamten Verlauf der 90er Jahre hinweg zugenommen. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre jedoch ist in Westdeutschland der Anteil der Beschäftigten gewachsen, deren tatsächliche Arbeitszeiten sich von der Bindung an tarifvertragliche Normen entfernten. Dies zeigt nicht nur das stärkere Gewicht der Arbeitszeiten von über 40 Wochenstunden vor allem bei männlichen Arbeitnehmern, sondern auch die generelle Tendenz eines gewissen Pendelschlags zurück zur 40-Stunden-Woche als normaler Wochenarbeitszeit.

Ein zweiter Strukturvergleich gilt den Unterschieden zwischen verschiedenen Beschäftigtenkategorien (Tabelle 4). Männer in Vollzeit arbeiten länger als Frauen in Vollzeit, und der Unterschied hat sich in beiden Teilen Deutschlands erhöht. In Westdeutschland öffnete sich die Schere bereits in den 80er Jahren, und der Trend setzte sich leicht beschleunigt in den 90ern fort. In Ostdeutschland hat sich die Kluft zwischen den Arbeitszeiten von in Vollzeit beschäftigten Männern und Frauen innerhalb von zehn Jahren fast verdoppelt und annähernd westdeutsches Niveau erreicht. Die Arbeitszeiten der Frauen in Westdeutschland stiegen von 1995 bis 2000 lediglich um 0,4 Wochenstunden an, gegenüber 0,8 Stunden bei den Männern.

Tabelle 4: Normalerweise pro Woche gearbeitete Stunden verschiedener Kategorien von Vollzeit-ArbeitnehmerInnen in Deutschland

	1985	1991	1994	1997	2000	2001
Westdeutschland						
Alle ArbeitnehmerInnen (Vollzeit)	41,1	39,8	39,5	40,1	40,2	40,0
Männer	41,2	40,1	39,8	40,4	40,6	40,4
Frauen	40,7	39,3	39,0	39,3	39,3	39,1
<i>Unterschied Männer/Frauen</i>	<i>0,5</i>	<i>0,8</i>	<i>0,8</i>	<i>1,1</i>	<i>1,3</i>	<i>1,3</i>
Arbeiter	40,6	39,4	39,0	39,3	39,5	39,1
Angestellte	41,4	40,2	39,9	40,5	40,6	40,4
<i>Unterschied Arbeiter/Angestellte</i>	<i>0,8</i>	<i>0,8</i>	<i>0,9</i>	<i>1,2</i>	<i>1,1</i>	<i>1,3</i>
Hochqualifizierte	42,8	41,4	41,2	41,8	42,0	41,9
<i>Unterschied hohe/mittlere Qualif.</i>	<i>1,9</i>	<i>1,4</i>	<i>1,5</i>	<i>2,1</i>	<i>2,3</i>	<i>2,4</i>
Ostdeutschland						
Alle ArbeitnehmerInnen (Vollzeit)	-	40,9	40,4	40,4	40,3	40,0
<i>Unterschied Männer/Frauen</i>	-	<i>0,6</i>	<i>0,5</i>	<i>1,1</i>	<i>1,1</i>	<i>1,1</i>

Quelle: Mikrozensus

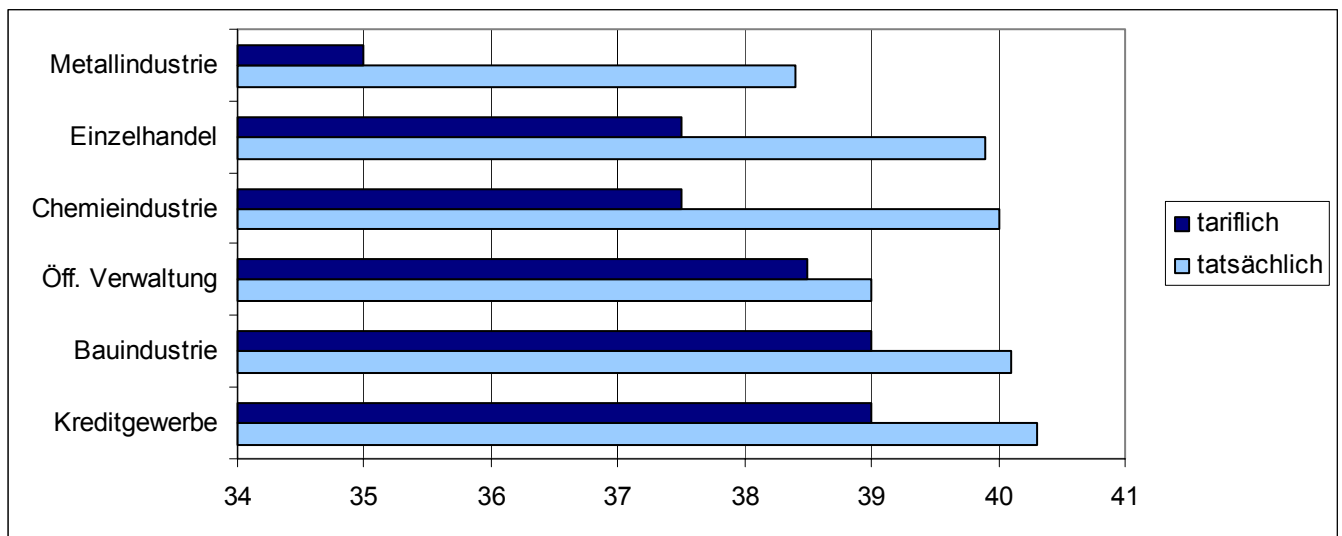
Die übrigen Strukturunterschiede sind in Westdeutschland deutlich stärker als in Ostdeutschland ausgeprägt, teilweise sind die Arbeitszeitstrukturen in Ostdeutschland ausgesprochen egalitär. Deshalb sind in Tabelle 4 zwei weitere Besonderheiten in den Arbeitszeitstrukturen nur für Westdeutschland dargestellt. Die erste betrifft den Unterschied zwischen Arbeitern und Angestellten. An den tarifvertraglichen Arbeitszeitverkürzungen bis Mitte der 90er Jahre

partizipierten Arbeiter und Angestellte ungefähr im gleichem Maße. Dem Rückgang der tarifvertraglichen Arbeitszeit um knapp zweieinhalb Stunden folgte eine Verkürzung der tatsächlichen Arbeitszeit um rund eineinhalb Stunden, so dass der Unterschied von knapp einer Stunde zwischen den beiden Gruppen unverändert blieb. Die Verlängerung der Arbeitszeit in der zweiten Hälfte der 90er betraf dann jedoch die Angestellten stärker als die Arbeiter.

Eine Öffnung der Schere ist auch bei den Arbeitszeiten der Hochqualifizierten gegenüber den Vollzeit-ArbeitnehmerInnen mit mittlerer Qualifikation zu beobachten (vgl. Schief 2003). Interessant ist, dass die Hochqualifizierten zunächst an den Arbeitszeitverkürzungen teilnahmen. Von den Arbeitszeitverlängerungen waren sie dann jedoch etwas stärker als der Durchschnitt betroffen, während sie an der durchschnittlichen minimalen Arbeitszeitverkürzung beim Beginn des Wirtschaftsabschwungs von 2000 auf 2001 kaum teilnahmen.

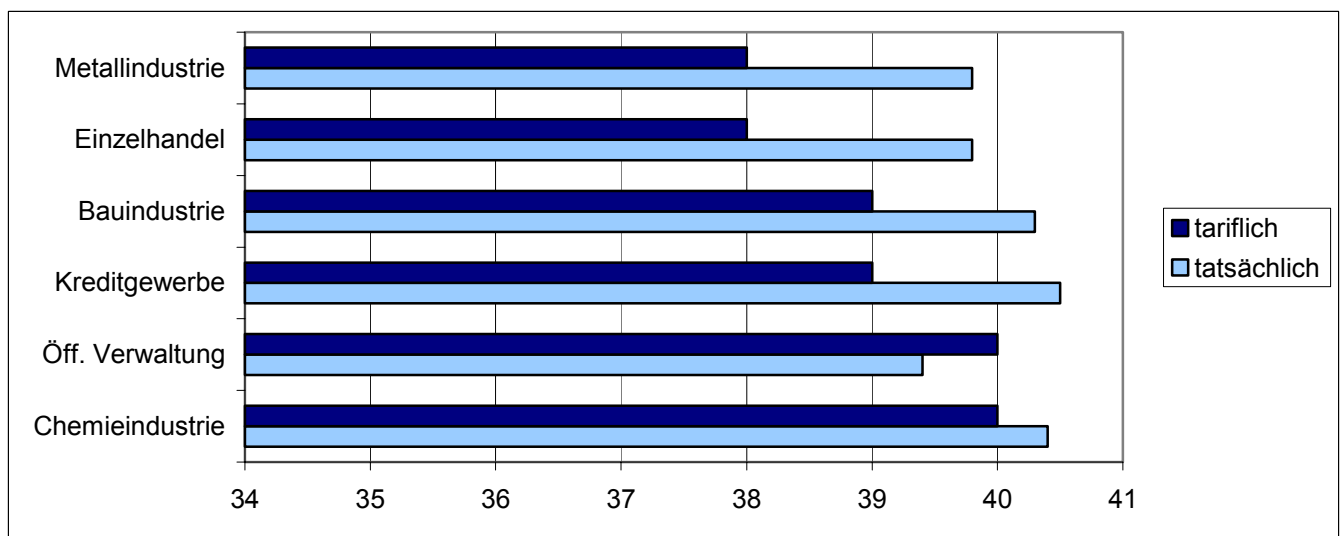
Ein dritter Strukturvergleich gilt der Differenz zwischen tarifvertraglichen und tatsächlichen Arbeitszeiten auf Branchenebene (Abbildungen 3 und 4). Hier sticht vor allem die vergleichsweise inhomogene Arbeitszeitlandschaft der Metallindustrie hervor, die zu den Bereichen der deutschen Wirtschaft gehört, die besonders stark unter internationalem Konkurrenzdruck stehen. In der westdeutschen Metallindustrie war im Jahre 2001 die Differenz zwischen der durchschnittlichen tatsächliche Arbeitszeit und dem Tarifniveau mit 3,4 Stunden höher als die entsprechende Differenz in der Gesamtwirtschaft (2,6 Stunden). Im Vergleich mit den anderen abgebildeten Wirtschaftszweigen zeigt sich, dass die tatsächlichen Arbeitszeiten in der Metallindustrie zwar am kürzesten sind. Doch die Kluft zum Tarifniveau ist in der Branche größer, und sie ist seit Mitte der 80er Jahre überdurchschnittlich stark angestiegen: 1985 betrugen die durchschnittlichen tatsächlichen Wochenarbeitszeiten von Vollzeit-ArbeitnehmerInnen in der westdeutschen Metallindustrie - bei einer tarifvertraglichen Wochenarbeitszeit von 38,5 Stunden - 39,7 Stunden, die Vergleichszahl im gesamten verarbeitenden Gewerbe betrug 40,2 Stunden, im Dienstleistungssektor 41,7 Stunden (Mikrozensus).^{iv}

Abbildung 3: Differenz zwischen tarifvertraglichen und tatsächlichen Wochenarbeitszeiten von Vollzeit-ArbeitnehmerInnen (2001, Westdeutschland, Std./Woche)



Quellen: BMWA 2003; Mikrozensus

Abbildung 4: Differenz zwischen tarifvertraglichen und tatsächlichen Wochenarbeitszeiten von Vollzeit-ArbeitnehmerInnen (2001, Ostdeutschland, Std./Woche)



Quellen: BMWA 2003; Mikrozensus

Der Industriezweig mit den (von der Druckindustrie abgesehen) kürzesten tarifvertraglichen Arbeitszeiten weist zwar im Durchschnitt deutlich kürzere tatsächliche Arbeitszeiten als die anderen großen Wirtschaftszweige auf, aber diesem Erfolg der gewerkschaftlichen Politik der zurückliegenden zwei Jahrzehnte stehen drei Probleme gegenüber: Erstens ein überdurchschnittlich starkes Abweichen der tatsächlichen von den tarifvertraglichen Arbeitszeiten, zweitens eine besonders starke Differenzierung zwischen Arbeitern und Angestellten, und drittens eine überdurchschnittlich große Kluft zwischen den ost- und den westdeutschen Arbeitern.

Die hier skizzierten Strukturveränderungen mögen nicht dramatisch erscheinen. Doch man muss bedenken, dass hinter diesen Zahlen Millionen Einzelbewegungen stecken. Schon leichte Verschiebungen können wichtige Trends andeuten. So machen die Daten zwar grundsätzlich auf die fortbestehende Wirksamkeit der Arbeitszeitbegrenzung durch die Flächentarifverträge für die Mehrheit der abhängig Beschäftigten aufmerksam; am stärksten ist diese Wirkung bei den Arbeitern. Doch auch die Schwächen werden sichtbar. Zum einen wird deutlich, dass die abnehmende Deckungsrate der Tarifverträge ihre Spuren bei den tatsächlichen Arbeitszeiten zu hinterlassen beginnt. Hinzu kommen Symptome einer „inneren“ Erosion (Bispinck/Schulten 2003): Unter Angestellten – und darunter wiederum am ehesten bei hoch Qualifizierten – sind teilweise Erscheinungen des Ausfransens der Arbeitszeiten nach oben zu beobachten. Wenn diese Drift zwischen Arbeitern und Angestellten zunimmt, dann kann bereits wegen des zunehmenden Angestelltenanteils an allen Beschäftigten die Drift zwischen tatsächlichen und tarifvertraglichen Arbeitszeiten in Zukunft insgesamt zunehmen. Innerhalb der Gruppe der Angestellten gilt dasselbe für die Kategorie der Hochqualifizierten.

Die Möglichkeit eines weiteren Wegdriftens der tatsächlichen von den tarifvertraglichen Arbeitszeiten ist - insbesondere bei Angestellten – vor allem wegen der systematischen Verknappung von Personalbudgets in vielen Unternehmen ernst zu nehmen, die mit der harten internationalen Konkurrenz und der zunehmenden Bedeutung der Finanzmärkte für die Führung von Unternehmen begründet wird. Ein wirksames Mittel der faktischen Arbeitszeitverlängerung können neue, indirekte Steuerungsformen der Unternehmen und Organisationsformen der Arbeit sein, in denen traditionelle hierarchische Kontrolle hinter den „Zwängen des Marktes“ zurücktritt und es den Beschäftigten letztlich selber überlassen bleibt, ob das vereinbarte Ziel in der vertraglichen Arbeitszeit zu erreichen ist (Lehndorff/Voss-Dahm 2004).

Diese Schwächen in der Arbeitszeitregulierung können, wie ich im Folgenden zeige, wegen der Flexibilisierung der Arbeitszeit in Zukunft noch wichtiger werden.

3 Von der Flexibilisierung zur Verlängerung?

Zwischen den hier skizzierten Differenzierungstendenzen und der Flexibilisierung der Arbeitszeit auf der betrieblichen Ebene gibt es zum Teil fließende Übergänge. Darauf lassen Befunde zum Strukturwandel der Überstunden und zur praktischen Funktionsweise von Arbeitszeitkonten schließen. Wie die Beschäftigtenbefragungen des ISO-Instituts ergaben, verharren die bezahlten Überstunden - mit zyklischen Schwankungen - auf dem Niveau, auf dem

sie sich seit den 80er Jahren bewegen. Dagegen steigen die unbezahlten Überstunden allmählich an. Hinzu kommt ein starker Anstieg solcher Überstunden, von denen die Befragten angeben, dass sie zu einem späteren Zeitpunkt durch Freizeit ausgeglichen würden (Tabelle 5).

*Tabelle 5: Strukturveränderungen der Überstundenarbeit in Deutschland (in Std.)**

	1989	1999
Überstundenvolumen pro Beschäftigten pro Woche	2,0	2,8
davon: bezahlt	1,0	0,9
Unbezahlt	0,4	0,8
mit Zeitausgleich	0,6	1,1

* 1989 nur Westdeutschland

Quelle: Bundesmann-Jansen et al. (2000)

Diese strukturelle Verschiebung ist vor allem für Angestellte relevant, unter denen der Anspruch auf Freizeitausgleich mittlerweile die bei weitem wichtigste Kompensationsform für Überstunden ist. Mit der Qualifikation und dem beruflichen Status nimmt zugleich die Bedeutung unbezahlter Überstunden zu, bei Angestellten mit hochqualifizierter Tätigkeit und Führungsaufgaben überwiegen diese sogar (Wagner 2000).

Wie realistisch ist nun die Annahme, dass die auf Arbeitszeitkonten verbuchte Mehrarbeit zu einem späteren Zeitpunkt in Freizeit verwandelt werde? Zunächst ist daran zu erinnern, dass durchaus nicht alle Betriebsvereinbarungen zu Arbeitszeitkonten ausdrückliche Festlegungen zu Ausgleichszeiträumen enthalten (Bellmann/Ellguth/Promberger 2003: 29). Doch auch dort, wo es derartige Festlegungen gibt, werden sie nicht unbedingt immer umgesetzt. Wie eine ISO-Unternehmensbefragung ergab, haben nur 14% der Betriebe mit Arbeitszeitkonten den vereinbarten Zeitraum für den Ausgleich der Konten stets eingehalten. Wenn nun aber dieser Ausgleichszeitraum überschritten wird, dann werden nur in 12% der Betriebe (mit 20 und mehr Beschäftigten) die aufgelaufenen Arbeitszeitguthaben kurzfristig abgebaut. In den meisten Betrieben werden die überschüssigen Zeitguthaben nach Angaben der Manager entweder ausbezahlt (29%), einfach weitergeschoben (21%), gelegentlich auf Langzeitkonten transferiert (5%), und in 20% der Betriebe verfallen die "überschüssigen" Zeitguthaben ohne Gegenleistung des Betriebes (Bauer et al. 2002: 164). Wichtig an diesem Befund ist nicht zuletzt, dass sich dies zum großen Teil durchaus im Rahmen der Tarifverträge abspielen kann.

Betrachtet man diese Befunde im Zusammenhang, wird eine Grauzone der Arbeitszeitregulierung erkennbar: Bezahlte Überstunden gehen zwar leicht zurück, aber unbezahlte Überstunden und Überstunden mit Zeitausgleich nehmen zu, und ein Teil der Überstunden mit Zeitausgleich wird zu einem späteren Zeitpunkt unter der Hand rückwirkend in bezahlte oder sogar

unbezahlte Mehrarbeit verwandelt. Dies bedeutet nichts anderes, als dass die Übergänge zwischen Flexibilisierung und Verlängerung der Arbeitszeit teilweise fließend werden. Es ist zu vermuten, dass dies zu der oben konstatierten Tendenz eines allmählichen „Ausfransens“ der Arbeitszeiten von Angestellten beiträgt.

4 Zusammenfassung

Die Bilanz ist widersprüchlich. Für große Teile der abhängig Beschäftigten bieten die Tarifverträge nach wie vor einen verlässlichen Schutz vor Bemühungen von Arbeitgebern, die tatsächlichen Arbeitszeiten zu verlängern. Doch es gibt erste Anzeichen dafür, dass diese Wirksamkeit ganz allmählich nachlässt.

- Die Dauer der Wochenarbeitszeit von männlichen Angestellten, insbesondere bei höherer Qualifizierten, löst sich teilweise von den tarifvertraglichen Standards.
- Die Metallindustrie, die in hohem Maße der internationalen Konkurrenz ausgesetzt ist, weist zwar im Durchschnitt die niedrigsten tatsächlichen Arbeitszeiten der großen Wirtschaftszweige auf, doch sind hier zugleich der Abstand zum tarifvertraglichen Niveau sowie die Kluft zwischen Arbeitern und Angestellten besonders groß.
- Die Übergänge zwischen Arbeitszeitflexibilisierung und Arbeitszeitverlängerung werden – gefördert durch neue Formen der Unternehmens- und Arbeitsorganisation – teilweise fließend.
- Viele Beschäftigte gehen mit den Möglichkeiten individueller Arbeitszeitgestaltung, die ihnen von neuen Arbeitszeitmodellen geboten werden, souverän um, doch den Tendenzen „marktgesteuerter“ Arbeits- und Arbeitszeitorganisation haben sie als Einzelne wenig entgegenzusetzen.

Den Betriebsräten wächst immer mehr Verantwortung für die effektive Begrenzung der Arbeitszeit zu. Zum einen deshalb, weil die Tarifpolitik den betrieblichen Verhandlungsparteien ausdrücklich immer größere Gestaltungsspielräume überlässt, zum anderen aber auch wegen der abnehmenden Deckungsrate der Tarifverträge. Parallel dazu hat die arbeitszeitpolitische Handlungsfähigkeit der Gewerkschaften in den 90er Jahren deutlich abgenommen. Die Tendenzen in Arbeitgeberorganisationen und in der Politik, das System der Flächentarifverträge grundsätzlich in Frage zu stellen, erstarken. Die Betriebsräte fungieren also zunehmend als ein Anker der Arbeitszeitregulierung, aber das Umfeld, in dem sie agieren, bietet ihnen dafür einen schwächer werdenden Rückhalt. Die deutschen Gewerkschaften stehen deshalb vor wichtigen Weichenstellungen für ihre zukünftige Strategie in der Arbeitszeitpolitik.

Literatur

- Artus, Ingrid (2003), Die Kooperation zwischen Betriebsräten und Gewerkschaften als neuralgischer Punkt des Tarifsystems. Eine exemplarische Analyse am Beispiel Ostdeutschlands. *Industrielle Beziehungen*, 10. Jg., Nr. 2, S. 250-272
- Bach, Hans-Uwe, Susanne Koch, Emil Magvas, Leo Pusse, Eugen Spitznagel (2002), Der Arbeitsmarkt in den Jahren 2001 und 2002 mit Ausblick auf 2003. *MittAB*, Heft 1, S. 7-36.
- Bauer, Frank, Hermann Groß, Eva Munz, Suna Sayin (2002), Arbeits- und Betriebszeiten 2001. Neue Formen des betrieblichen Arbeits- und Betriebszeitmanagements. Ergebnisse einer repräsentativen Betriebsbefragung (Köln, ISO Institut zur Erforschung sozialer Chancen).
- BDA, 2003: Für eine neue Balance in der modernen Tarifaufonomie. Beschluss des Präsidiums der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände vom 15. September 2003. Köln
- Bellmann, Lutz, Peter Ellguth, Markus Promberger (2003), Arbeitszeiten in der öffentlichen und privaten Dienstleistungswirtschaft. Sachstand, Datenlage und Möglichkeiten einer verbesserten Erfassung auf Basis betriebsbezogener Erhebungen (mimeo)
- Bielenski, Harald / Bosch, Gerhard / Wagner, Alexandra, 2002: Working time preferences in sixteen European countries / Emploi et temps de travail en Europe. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions
- Bispinck, Reinhard, Thorsten Schulten (2003), Verbetrieblung der Tarifpolitik? Aktuelle Tendenzen und Einschätzungen aus Sicht von Betriebs- und Personalräten. *WSI-Mitteilungen*, Heft 3: 157-166.
- BMWA (2003), Tarifvertragliche Arbeitsbedingungen im Jahr 2002. Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit.
- Bosch, Gerhard (2004), The changing nature of collective bargaining in Germany: Coordinated decentralization. In: Katz, Harry (ed.), *The New Structure of Labor Relations: Tripartism and Decentralization*. New York (forthcoming)
- Bruyère Mireille, Chagny Odile (2002), « La fragilité des comparaisons internationales des volumes de travail. Une tentative de construction d'un indicateur homogène », *Travail et Emploi*, n° 90, p. 55-69
- Bundesmann-Jansen, Jörg, Hermann Groß, Eva Munz (2000), Arbeitszeit '99. Ergebnisse einer repräsentativen Beschäftigtenbefragung zu traditionellen und neuen Arbeitszeitformen in der Bundesrepublik Deutschland. Köln: ISO Institut zur Erforschung sozialer Chancen im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen
- DIW (2001), Lohnzurückhaltung – ein Beitrag zu mehr Beschäftigung? Deutschland und Frankreich im Vergleich. *DIW-Wochenbericht* 50: 803-809
- Ellguth, Peter / Promberger, Markus (2003): Arbeitszeitsituation und Betriebsrat (mimeo)
- European Commission (2003), *Employment in Europe 2003. Recent Trends and Prospects*. Luxemburg
- Gesamtmetall (2002), Arbeitszeit in der Metall- und Elektroindustrie. Ifo-Umfrage im Auftrag von Gesamtmetall. Köln: Gesamtmetall.
- IAB, 2003: Betriebsrat und Tarifbindung – wie ist es um die quantitative Basis des dualen Systems der Interessenvertretung bestellt? Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Ergebnisse aus dem Betriebspanel. Internet-Dokument: <http://www.iab.de>
- Kirsch, Johannes, Martina Klein, Steffen Lehnendorff, Dorothea Voss-Dahm (1999), "Darf's etwas weniger sein?" Arbeitszeiten und Beschäftigungsbedingungen im Lebensmitteleinzelhandel. Ein europäischer Vergleich. Berlin.
- Kohaut, Susanne, Claus Schnabel (2003), Zur Erosion des Flächentarifvertrags: Ausmaß, Einflussfaktoren und gegenmaßnahmen. *Industrielle Beziehungen*, Nr. 2, S. 193-219.
- Kölling, A., K. Lehmann (2002), Arbeitszeitregelungen und Tarifbindung. *BeitrAB*, 251, S. 105-133.
- Lehnendorff, Steffen (2000), Working time reduction in the European Union: a diversity of trends and approaches. In: Golden, Lonnie / Figart, Deborah M. (eds.): *Working time: international trends, theory and policy perspectives*. London and New York, p. 38-56
- Lehnendorff, Steffen (2003), Wie lang sind die Arbeitszeiten in Deutschland? Fakten und Argumente zur aktuellen Debatte über Arbeitszeitverlängerungen. Internet-Dokument. Gelsenkirchen: Inst. Arbeit und Technik. IAT-Report, Nr. 2003-07
- Lehnendorff, Steffen / Voss-Dahm, Dorothea (2004), The delegation of uncertainty: flexibility and the role of the market in service work. In: Bosch, Gerhard / Lehnendorff, Steffen (eds.), *Working in the service sector - a tale from different worlds*. London and New York (forthcoming)
- Robinson, John P., Alain Chenu, Anthony S. Alvarez (2002): Measuring the complexity of hours at work: the weekly work grid. *Monthly Labor Review*, Vol. 125, No. 4: 44-54.

- Schief, Sebastian (2003), Arbeitszeiten in Deutschland – eine Frage der Messung? In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 36, S. 187-198
- Schild, Armin, Hilde Wagner (2003), Flächentarif und betriebliche Differenzierung? Industrielle Beziehungen, 10. Jg., Nr. 2, S. 326-335
- Schmidt, Rudi, Silke Röbenack, Robert Hinke (2003), Prekarisierung des kollektiven Tarifsystems am Beispiel der ostdeutschen Metallindustrie. Industrielle Beziehungen, Nr. 2, S. 220-249
- Tijdens, Kea (2001): The balance between working time reduction and working time differentiation. Explaining employers' and employees' preferences concerning the 36 hours working week in the Dutch banking sector. Paper for the 8th International Symposium on Working Time, Amsterdam, March 14-16, 2001 (Ms.)
- Wagner, Alexandra (2000), Arbeiten ohne Ende? Über die Arbeitszeiten hochqualifizierter Angestellter. Institut Arbeit und Technik im Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen, Jahrbuch 1999/2000. Gelsenkirchen: 258-275

ⁱ Man muss bedenken, dass im deutschen System der industriellen Beziehungen die Betriebsräte gesetzlich zur Kooperation verpflichtet sind und nur die Gewerkschaften ein Streikrecht haben. Betriebsvereinbarungen zwischen Management und Betriebsrat in Deutschland dürfen deshalb grundsätzlich nicht mit betrieblichen Kollektivverträgen zwischen Management und Gewerkschaften verwechselt werden, wie es sie in zahlreichen anderen Ländern gibt. Allerdings gewinnen auch in Deutschland Unternehmens-Tarifverträge an Bedeutung. Auf die Förderung dieses Instruments zielt die erwähnte Arbeitgeber-Initiative jedoch nicht ab.

ⁱⁱ Zwar tangiert auch die Teilzeitbeschäftigung das System der tarifvertraglichen Arbeitszeitregulierung, weil ihre Zunahme dazu führt, dass die Arbeitszeiten eines geringer werdenden Anteils abhängig Beschäftigter unmittelbar durch Tarifverträge begrenzt werden. Im übrigen kann Teilzeitarbeit auch ein Ausdruck der Flucht aus als zu lang empfundenen Vollzeit-Arbeitszeiten sein. Doch die Untersuchung der Frage, wie wirksam die *Begrenzung* der Arbeitszeit durch die Tarifverträge ist, muss bei den Arbeitszeiten derjenigen ArbeitnehmerInnen ansetzen, die sich selbst als Vollzeitkräfte einstufen.

ⁱⁱⁱ Im Folgenden stütze ich mich auf Auswertungen des Mikrozensus durch Alexandra Wagner (Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt, Berlin) und der Europäischen Arbeitskräftestichprobe durch Sebastian Schief, IAT.

Die Messung der tatsächlichen Arbeitszeiten steckt voller methodischer Probleme. Die Probleme beginnen bei der genauen Formulierung der Frage und ihrer Stellung im Fragebogen. So ist es für die Höhe der geschätzten tatsächlichen Wochenarbeitszeit wichtig, ob zuvor nach der vereinbarten Arbeitszeit gefragt wurde. Die Antwort hängt ebenfalls davon ab, ob ausdrücklich nach Überstunden gefragt wurde (Schief 2003). Zu methodischen Problemen der Arbeitszeitmessung am Beispiel der Europäischen Arbeitskräftestichprobe vgl. auch Bruyère/Chagny (2002) und Robinson et al. (2002). Ein wesentlicher Grund für diese Schwierigkeiten liegt in der Sache selbst: Es wird für Beschäftigte heutzutage immer schwieriger, eine präzise Antwort auf die Frage zu geben, wie viele Stunden sie gewöhnlich pro Woche arbeiten. Die Flexibilisierung der Arbeitszeit macht für viele ArbeitnehmerInnen die Wochenarbeitszeit zu einer recht abstrakten Größe. Wie werden z.B. freie Tage, die als Form der Arbeitszeitverkürzung betrieblich vereinbart wurden, in der Antwort berücksichtigt? Wer weiß heute bereits, ob er/sie vorhandene Guthaben auf dem Arbeitszeitkonto eines Tages abfeiert oder sich auszahlen lässt? Wird die Arbeitszeit im jeweiligen Betrieb überhaupt noch erfasst? Sind Wegezeiten, die in der Bahn verbracht und zum Arbeiten genutzt werden, Arbeitszeit? Und wie steht es um das Lesen der Zeitung im Büro? Oder um das Nachdenken über betriebliche Probleme zu Hause? Die Reihe der Fragen ließe sich fortsetzen. Die wenigsten derjenigen, die da antworten, kennen die „richtige“ Antwort. Was zählt und gemessen wird, ist das „Gefühl“ der Befragten. Man kann sich pragmatisch auf den Standpunkt stellen, das Gefühl der Betroffenen sei allemal der sicherste Gradmesser. Die mangelnde Präzision und die ihr zugrundeliegende Problematik in der Sache müssen aber im Blick behalten werden.

^{iv} In der Metallindustrie mag auch die in den Tarifverträgen vorgesehene Differenzierungsmöglichkeit der Arbeitszeiten eine Rolle spielen, nach der mit einem bestimmten Prozentsatz der Beschäftigten eines Betriebes individuell längere Arbeitszeiten vereinbart werden können. 2002 nutzten bereits 88% der Unternehmen der Metall- und Elektroindustrie diese Quotenregelung, und davon wiederum gaben 62% an, sie schöpften die Quote aus „und hätten gerne eine noch höhere“ (Gesamtmetall 2002). Eine damit vergleichbare Entwicklung ist im niederländischen Bankensektor zu beobachten, wo die Arbeitszeitverkürzung auf 36 Wochenstunden mit größeren Möglichkeiten betrieblicher Arbeitszeitdifferenzierung verbunden wurde (Tijdens 2001).