

ARBEITSZEITVERKÜRZUNG, ENTGELT UND BESCHÄFTIGUNG

I Einleitung

1. Es gilt als unbestritten, daß es aufgrund der Produktivitätsgewinne in den letzten 150 Jahren ohne Arbeitszeitverkürzungen zu einer hohen säkularen Arbeitslosigkeit gekommen wäre (Drèze 1986:36). Was langfristig als selbstverständlich angesehen wird, ist allerdings kurzfristig strittig. Als Mittel der kurzfristigen Beschäftigungspolitik seien Arbeitszeitverkürzungen nicht geeignet, wird teilweise von den gleichen Autoren geschrieben. Als Argumente hierfür werden zum Beispiel Rigiditäten in der Arbeitsorganisation oder höhere Lohnkosten genannt (Drèze 1986: 44).

2. Mit einer solchen Position kann man sich nur zufrieden geben, wenn man davon ausgeht, daß wir bezüglich der Arbeitszeit ans "Ende der Geschichte" angekommen sind und nicht mit weiteren Arbeitszeitverkürzungen zu rechnen ist. Zwar ist in einigen Ländern der säkulare Trend der Verkürzung der Arbeitszeit, der Mitte letzten Jahrhunderts begonnen hat, gegenwärtig zum Stillstand gekommen. Teilweise wird die Arbeitszeit sogar verlängert. Wir gehen jedoch davon aus, daß auch in Zukunft die Arbeitszeit weiter verkürzt wird. Die hohe und steigende Arbeitslosigkeit in vielen Ländern zeigt, daß man allein durch Wachstum Vollbeschäftigung nicht erreichen kann. Genau für diesen Fall hat der bekannte englische Ökonom John Hicks die Verkürzung der Arbeitszeit als Mittel zur Vermeidung von "secular unemployment" genannt (Hicks 1946: 301). Es lassen sich auch keinerlei theoretische Argumente finden, warum in Zukunft der Wohlstandgewinn nur in Form von Löhnen und nicht auch von Arbeitszeitverkürzung verteilt werden soll.

3. Es scheint uns notwendig, die Argumentationslücke zwischen kurz- und langfristiger Betrachtung zu schließen und zu fragen, unter welchen Bedingungen können denn Arbeitszeitverkürzungen zu mehr Beschäftigung führen und wie kann man diese Bedingungen auch in Strategien der Arbeitszeitpolitik integrieren. Hier verläuft die Diskussion über Arbeitszeit oft sehr unbefriedigend. Allzu häufig erlebt man, daß die Diskussion stagniert, da nur Glaubensbekenntnisse zwischen Gegnern und Befürwortern einer Verkürzung der Arbeitszeit ausgetauscht werden. Die Arbeitszeit kann jedoch in ganz verschiedener Form und unter ganz verschiedenen Bedingungen verkürzt werden. Wie jedes andere beschäftigungspolitische Instrument kann sie erfolgreich oder erfolglos eingesetzt werden.

4. Aus der Tatsache, daß eine Verkürzung der Arbeitszeit in einem Land nicht zu mehr Beschäftigung führte, kann nicht geschlossen werden, daß sie als beschäftigungspolitisches Instrument nicht taugt. Es können besondere Randbedingungen, wie überhöhte Lohnsteigerun-

gen, traditionelles Management, Engpässe auf dem Arbeitsmarkt etc. vorgelegen haben, die diesen Effekt bewirkt haben. Unter anderen Randbedingungen kann Arbeitszeitpolitik sehr erfolgreich sein. Es kommt also darauf an, diese Randbedingungen aufzuspüren. Dies versetzt uns in die Lage nicht nur über das "Ob", sondern auch viel genauer über das "Wie" einer Arbeitszeitverkürzung sprechen zu können. Eine der wichtigsten - aber wie wir sehen werden nicht der einzige - Aspekt beim "Wie" ist der Lohnausgleich. Aus den Erfahrungen in den unterschiedlichen Ländern kann man nur lernen, wenn man sich die Bedingungen, unter denen Arbeitszeitverkürzungen Erfolgs- und Mißerfolgsgeschichten wurden, genauer anschaut.

5. Wir wollen im folgenden versuchen, einige Erkenntnisse zu dem "Wie" von Arbeitszeitverkürzungen beizusteuern. Dabei werden wir zunächst kurz auf die historische Entwicklung von Arbeitszeit, Produktivität, Wachstum und Lohn eingehen (Abschnitt 2). Anschließend werden wir die Entwicklung der Arbeitszeit in der jüngeren Vergangenheit und die unterschiedlichen Arbeitszeitpräferenzen in verschiedenen Industrieländern beschreiben (Abschnitt 3). Dann werden wir uns in unterschiedlicher Ausführlichkeit mit verschiedenen Formen der Arbeitszeitverkürzung befassen. In Abschnitt 4 beschäftigen wir uns mit den wichtigsten Untersuchungen zu den Beschäftigungswirkungen der Wochenarbeitszeitverkürzungen der letzten 15 Jahre und fragen nach den Bedingungen für positive und negative Beschäftigungseffekte. Dann gehen wir kurz auf andere Formen der Arbeitszeitverkürzung, wie vorzeitige Pensionierung und Ausbau der Teilzeitarbeit eingehen (Abschnitt 5). Abschließend versuchen wir, auf der Grundlage dieser empirischen Ergebnisse einige Schlußfolgerungen für eine Politik der Arbeitszeitverkürzung zu ziehen (Abschnitt 6).

II Langfristige Entwicklung von Arbeitszeit, Produktivität , Wachstum und Lohn

6. Ein Blick auf die langfristige Entwicklung von Arbeitszeit und Lohn zeigt uns zunächst, daß es möglich war, sowohl die Arbeitszeit erheblich zu senken, als auch die Löhne beträchtlich zu steigern. 1870 mußten die Beschäftigten in den meisten der heutigen Industrieländer zwischen 2900 und 3000 Stunden im Durchschnitt pro Jahr arbeiten (Maddison 1995). Seitdem ist die durchschnittliche Arbeitszeit um bis zu 50% zurückgegangen (Tabelle 1). Zwar sind in diesen Zahlen die Effekte von Teilzeitarbeit mitenthalten, die allerdings erst seit den 60er Jahren dieses Jahrhunderts zu Buche schlagen. Dennoch kann man sagen, daß aus dem Blickwinkel des letzten Jahrhunderts heute die meisten Vollzeit-Beschäftigten in den westlichen Industrieländern "Teilzeit" arbeiten. Das Bruttosozialprodukt pro Einwohner, das wir mangels anderer Daten als Näherungsgröße für die Lohnentwicklung nehmen wollen, ist im gleichen Zeitraum um das 5- bis 10-fache gestiegen.

7. Die Produktivität pro Arbeitsstunde ist in den letzten 120 Jahren deutlich stärker gestiegen als das Einkommen. In den USA war 1992 die Stundenproduktivität fast 13 mal und in Deutschland mehr als 17 mal so hoch wie 1870. In Japan, dessen industrielle Entwicklung

später startete, wuchs die Produktivität pro Arbeitsstunde sogar um das 44-fache. Die Produktivitätssteigerung lag deutlich über der Einkommensteigerung und es war möglich, den gestiegenen Wohlstand sowohl in Form kürzerer Arbeitszeit als auch steigender Realeinkommen zu verteilen. Schaut man sich die Relation von Wachstum, Arbeitszeit und Produktivität in einzelnen Perioden an, zeigt sich zunächst, daß auch in Perioden niedrigen Wachstums die Arbeitszeit verkürzt werden kann (Tabelle 2).

8. Die Verkürzung der Arbeitszeit war mit beträchtlichen Änderungen der Arbeitsorganisation verbunden. Zu Beginn der industriellen Revolution wurde Arbeitskraft extensiv, d.h. mit möglichst langen Arbeitszeiten, genutzt. Durch die wissenschaftliche Arbeitsorganisation (Taylor 1947) wurde die Arbeit in standardisierte Tätigkeiten aufgespaltet und Zeitvorgaben entwickelt. Durch die Mechanisierung der Produktion konnten die Unternehmen Kontrolle über den Arbeitsrhythmus gewinnen, mußten aber bei solchermaßen verdichteter Tätigkeiten tägliche, wöchentliche und jährliche Erholungspausen gewähren. Die Kontinuität der Produktion war eng verknüpft mit einer stabilen Nachfrage, die von den Schwankungen der lokalen Märkte unabhängiger wurde. Eine Ausweitung der Märkte auf nationaler und zunehmend internationaler Ebene wurde zur Ausgangsbedingung für Massenproduktion. Die Standardisierung der Produkte ermöglichte Kostendegressionen bei hohen Stückzahlen und die Entwicklung von Techniken der Lagerhaltung gestattete eine Abpufferung der Produktion vor kurzfristigen Marktschwankungen und die Verlängerung der Betriebszeiten (Deutschmann 1985).

9. Kürzere Arbeitszeiten erwiesen sich nicht als Hindernis für eine längere Nutzung des Kapitalstocks; erforderlich war nur eine andere Schichtorganisation. In Betrieben mit kontinuierlicher (7-Tage) Produktion - wie in der Stahl-, der Textil- und der chemischen Industrie - wurde im letzten Jahrhundert mit zwei Schichten produziert; anfang des Jahrhunderts ging man zu drei, nach dem zweiten Weltkrieg zu vier über. In Ländern, in denen die Arbeitszeit in den letzten Jahren weiter verkürzt wurde, beobachten wir heute den Übergang zu Fünf- und Sechsschichtsystemen.¹ Untersuchungen aus den USA zeigen, daß zwischen 1929 und 1963 die Betriebszeiten jährlich um 0,46% verlängert worden sind, und die effektive Maschinennutzung ohne Ausweitung der Betriebszeiten durch Verringerung von Stillständen und Pausenunterbrechungen um 1,17% pro Jahr gestiegen ist (Foss 1984). Diese Entwicklung hat sich bis in die 90er Jahre fortgesetzt (Foss 1995).

10. Die Verkürzung der Arbeitszeit in den letzten 100 Jahren war also nicht nur Verteilungspolitik, sondern über ihre Auswirkungen auf Arbeitsorganisation und Betriebszeiten auch eine wichtige Quelle von Produktivität und wirtschaftlichem Wachstum. Die

1 In Frankreich und den skandinavischen Ländern wurde die Arbeitszeit für Kontischichtarbeiter zum Teil auf 35 Stunden pro Woche reduziert, wodurch sich Anstöße zu neuen Schichtsystemen ergaben.

Arbeitszeitverkürzungen der letzten hundert Jahre sind der Wirtschaft zwar weitgehend von außen durch Gesetzgebung und Tarifvereinbarungen aufgezwungen worden; sie haben die Unternehmen aber zu neuen und produktiveren Formen der Arbeitsorganisation veranlaßt. Der 8-Studentag und die 40-Stundenwoche wurden Fixpunkte für die Unternehmen, um die herum sie Paradigmen der Arbeitsorganisation entwickelten.

III Neuere Trends in der Entwicklung der Arbeitszeit und der Arbeitszeitpräferenzen in den letzten 15 Jahren

11. Wenn man vor 30 Jahren über Arbeitszeitverkürzung gesprochen hat, sprach man in der Regel nur von der Verkürzung der Standardarbeitszeiten von Vollzeitarbeitskräften in Form kürzerer Wochenarbeitszeit, längeren Urlaubszeiten oder mehr bezahlten Feiertagen. Dies ist heute durch den Anstieg der Teilzeitbeschäftigten nicht mehr möglich. Ein beträchtlicher Anteil der Verkürzung der jährlichen Arbeitszeit wird heute durch die Zunahme von Teilzeitarbeit verursacht (vgl. Tabelle 3). In Kanada, Schweden, den USA und Großbritannien stieg sogar die tatsächliche Arbeitszeit der Vollzeitbeschäftigten infolge einer Zunahme von Überstunden. Daß die jährliche Arbeitszeit dennoch in diesen Ländern (außer den USA) zurückging, lag an der Entwicklung der Teilzeitarbeit. Die Expansion von Teilzeitarbeit ist damit zu einer neuen Variante der Umverteilung von Arbeit geworden.

12. Die früher weitgehend homogenen Arbeitszeiten der abhängig Beschäftigten² haben sich heute differenziert. Arbeiteten in den USA 1975 noch 47% der männlichen Beschäftigten gewöhnlich 40 Stunden die Woche, waren es 1994 nur noch 35%. Die anderen arbeiten länger oder kürzer. Ganz ähnlich ist die Entwicklung in anderen Industrieländern verlaufen (OECD 1997a). Am extremsten ist die Entwicklung in Großbritannien verlaufen, wo es keine bemerkenswerte Häufung der Arbeitszeit um eine tarifliche oder gesetzliche Norm mehr gibt (Schaubild 1). Eine genauere Analyse der Arbeitszeiten in einzelnen Ländern würde zeigen, daß es auch in Ländern mit deutlichen kollektiven Arbeitszeitverkürzungen heute Beschäftigtengruppen gibt, die länger als in der Vergangenheit arbeiten. In Deutschland können wir vor allem im Angestelltenbereich einen Verfall traditioneller Arbeitszeitnormen beobachten. Dies ist zum Beispiel bei Beschäftigten in F&E-Abteilungen ausgeprägt, die unter einem zunehmenden Termindruck stehen. Der globalisierte Wettbewerb und die abnehmende Verhandlungsmacht der Beschäftigten infolge hoher Arbeitslosigkeit ist sicherlich einer der Hintergründe für solche Entwicklungen Fast

2 Wir sprechen nicht homogenen Arbeitszeiten **aller** Beschäftigten in der Vergangenheit. Der Anteil von Selbständigen und von mithelfenden Familienangehörigen war in der Vergangenheit viel höher als heute und diese Arbeitskräfte hatte ganz eigenständige Arbeitszeiten.

überall können wir heute gleichzeitig Verkürzungen und Verlängerungen der Arbeitszeit beobachten.

13. Der Rückgang der Jahresarbeitszeit hat sich in den wichtigsten OECD-Ländern im letzten Jahrzehnt vermindert. Als Grund hierfür werden am häufigsten neben einer Schwächung der Gewerkschaften die abnehmenden Reallohnsteigerungen genannt. Sie betrugen in den 60er Jahren noch 4,7%, in den 70er Jahren 3,0 und in den 90er Jahren nur noch 1% pro Jahr. (Tabelle 4). Dies engt den Spielraum ein, Arbeitszeitverkürzungen und Lohnsteigerungen gleichzeitig durchzusetzen.

14. Fast wichtiger noch als die durchschnittlichen Reallohnveränderungen erscheint uns die Entwicklung der Einkommensverteilung. Wenn die Ungleichverteilung von Einkommen zunimmt, dann liegen die Reallohnsteigerungen der mittleren und unteren Einkommensgruppen unter dem Durchschnitt oder können sogar sinken. In den letzten 20 Jahren hat die Ungleichverteilung der Einkommen in vielen Ländern zugenommen (Tabelle 5). In den USA verringerte sich der mittlere wöchentliche Reallohn der Männer zwischen 1973 und 1995 um 13%. Ein deutscher Beschäftigter im untersten Einkommenszehntel verdient in Kaufkraft gerechnet etwa 2,2 mal (ein britischer Beschäftigter nur 1,3 mal) soviel wie ein US-amerikanischer (Freeman 1997). Da die Gewerkschaften vor allem Beschäftigte in den unteren und mittleren Einkommensgruppen organisieren, wird es für sie bei einer zunehmenden Ungleichverteilung der Einkommen schwieriger, eine Politik kollektiver Arbeitszeitverkürzungen durchzusetzen. Durch eine neoliberale Politik der Einkommensdifferenzierung wird den Gewerkschaften der Boden für eine Umverteilung der Arbeitszeit entzogen.

15. Geringere Einkommenszuwächse bedeuten jedoch nicht unbedingt das Ende von Arbeitszeitverkürzungen. So wurde in den Niederlanden und in Deutschland in den 80er und 90er Jahren trotz unterdurchschnittlichen Reallohnsteigerungen die Arbeitszeit stärker verkürzt als in anderen Ländern mit höheren Reallohnsteigerungen wie Großbritannien oder Schweden (Tabelle 4). Überraschend ist auch, daß nach einer Umfrage in der Europäischen Union 1994 mehr Beschäftigte als 1985 Arbeitszeitverkürzungen Lohnerhöhungen vorziehen (Tabelle 6). Interessant ist vor allem, daß dort, wo kürzer gearbeitet wird, Arbeitszeitverkürzungen populärer sind als dort wo länger gearbeitet wird. Ein Grund hierfür liegt sicherlich in den aufgrund einer egalitäreren Einkommensverteilung in diesen Ländern vergleichsweise hohen Reallohnneinkommen der unteren und mittleren Einkommensgruppen. Wir sehen aber noch einen anderen Grund, nämlich die Glaubwürdigkeit einer Politik der Arbeitsumverteilung. In Ländern mit kürzeren Arbeitszeiten haben Arbeitszeitverkürzungen sichtbar zu einer Umverteilung von Arbeit und nicht zu einer Vermehrung von Überstunden geführt. In Ländern mit langen Arbeitszeiten haben sich "Überstundenkulturen" aufgebaut. Die Überstunden werden von Beschäftigten, die ihren Lebensstandard an diese Überstunden angepaßt haben gleichermaßen, wie vom Management verteidigt, daß hier eine einfache Flexibilitätsquelle hat; die Gewerkschaften haben in solchen Überstundenkulturen die Kontrolle über die tatsächliche Arbeitszeit verloren; die Politik

der Arbeitszeitverkürzung hat jede Glaubwürdigkeit verloren, da jeder weiß, daß bei kollektiven Arbeitszeitverkürzungen nur die Überstunden erhöht werden. Überstunden wirken wie eine Droge; je mehr man davon nimmt, desto abhängiger wird man davon und die Gewerkschaften verlieren jede Kontrolle über die tatsächliche Arbeitszeit. Die unterschiedlichen Arbeitszeitpräferenzen zwischen den Ländern mit kurzer und mit länger Arbeitszeit können ein Indikator sein, daß sich die Arbeitszeiten in den Industrieländern auseinanderentwickeln und es für die Gewerkschaften der verschiedenen Länder in der Arbeitszeitfrage schwieriger wird, eine gemeinsame Position zu finden.

IV Kollektive Arbeitszeitverkürzungen

16. Die 40 Stunden-Woche wurden in den meisten westeuropäischen Ländern Mitte bis Ende der 60er Jahre zur Arbeitszeitnorm. Wegen der steigenden Arbeitslosigkeit infolge der Ölkrise strebten viele Gewerkschaften seit Mitte der 70er Jahre eine Verkürzung der Arbeitszeit unter diese "eherne" Grenze an und waren damit auch erfolgreich (Bosch/Dawkins/Michon 1994). Den Anfang machte Belgien, das auch heute noch - neben Dänemark und Deutschland - zu den europäischen Ländern mit der kürzesten tariflichen Durchschnittsarbeitszeit gehört. Es folgten unter anderem Großbritannien (39-Stunden-Woche in der Metallindustrie 1981), Frankreich (gesetzliche Einführung der 39-Stunden-Woche 1982), die Niederlande (38-Stunden-Woche zwischen 1983 und 1986 in zahlreichen Branchen) und Deutschland, wo ab 1985, nach großen Streiks in der Metall- und der Druckindustrie, in größeren Teilen der Wirtschaft die Senkung der Arbeitszeit unter die 40-Stunden-Grenze begann. In der deutschen Metallindustrie wurde die tarifliche Wochenarbeitszeit in mehreren Schritten (1985 38,5 Stunden, 1987 37,5 Stunden, 1989 37 Stunden, 1992 36 Stunden) bis auf 35 Stunden im Jahre 1995 gesenkt.

17. Nur in wenigen europäischen Ländern - wie Deutschland oder den Niederlanden - wurden kollektive Arbeitszeitverkürzungen auch in der zweiten Hälfte der 80er Jahre und während der zyklischen Krise in der ersten Hälfte der 90er Jahre fortgesetzt, allerdings mit immer schwächer werdendem Tempo. In dieser Phase rückten betriebliche Formen der Arbeitszeitverkürzung ins Zentrum, die in erster Linie der Vermeidung von Entlassungen dienten (Beschäftigungssicherungsverträge). Das bekannteste Beispiel hierfür ist Volkswagen, wo die Wochenarbeitszeit zur Sicherung von 30 000 Arbeitsplätzen ohne Lohnausgleich auf 28,8 Wochenstunden gesenkt wurde. In der deutschen Metallindustrie wurde vereinbart, daß auf betrieblicher Ebene die tarifliche Arbeitszeit vorübergehend von 35 auf 30 Stunden ohne Lohnausgleich gesenkt werden kann, um Entlassungen zu vermeiden. In Frankreich und Belgien gab es für solche Vereinbarungen staatlichen Flankenschutz. Dort werden die Sozialabgaben bei solchen Arbeitszeitverkürzungen gesenkt. Diese Regelungen gelten mittlerweile auch unabhängig von Entlassungen, wenn die Arbeitszeit zur Schaffung neuer Beschäftigungsverhältnisse verkürzt wird. 1996 wurde in den Niederlanden, vor allem in einigen Branchen und Unternehmen des Dienstleistungssektors, der Faden branchenweiter Kollektivvereinbarungen über Arbeitszeit-

verkürzungen wieder aufgenommen. So wurde etwa in den Banken die Wochenarbeitszeit auf 36 Stunden gesenkt (ATOS 1997).

18. Diese Entwicklungen der zurückliegenden 15 bis 20 Jahre haben ihre Spuren in der europäischen Arbeitszeitstatistik hinterlassen. In Deutschland arbeiteten im Jahre 1983 noch 87% der männlichen abhängig Beschäftigten gewöhnlich 40-Stunden pro Woche, 1992 waren es nur noch für 19%; die Vergleichszahlen für die Niederlande betragen 80% und 32%, für Dänemark 75% und 6% (European Commission 1994). Auch die effektiv geleistete durchschnittliche Wochenarbeitszeit sank zwischen 1983 und 1992 spürbar, allerdings nicht in allen Ländern. So illustriert die Zahl zu Frankreich die Stagnation bei kollektiven Arbeitszeitverkürzungen. In Großbritannien ist es sogar trotz anfänglicher vertraglicher Arbeitszeitverkürzungen - durch eine Zunahme von Überstunden - zu einer deutlichen Verlängerung der effektiven Jahresarbeitszeit von Vollzeitkräften gekommen (Tabelle 7, Schaubild 1a-c).

19. Die Arbeitszeitverkürzungen in den 50er und 60er Jahren wurden vor allem aus Gründen der Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen angestrebt. Diese Gründe sind in den letzten 20 Jahren zwar nicht bedeutungslos gewesen, im Vordergrund stand aber zweifellos das Ziel der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. In zahlreichen Studien wurden die Beschäftigungseffekte dieser Arbeitszeitverkürzungen untersucht. Das große Problem aller empirischen Arbeiten über die Beschäftigungswirkungen von Arbeitszeitverkürzungen besteht darin, den Einfluß der drei Faktoren Wachstum, Produktivität und Arbeitszeit auf die Beschäftigung voneinander zu isolieren. Weder makro- noch mikroökonomisch ist hier eine saubere Trennung erreichbar. Durch möglichst gut theoretisch und empirisch fundierte Annahmen kann allerdings ein Korridor der Beschäftigungseffekte eingegrenzt werden. Die meisten Studien gelangen mit unterschiedlichen Methoden (Regressionsanalysen, Betriebsbefragungen und Fallstudien, makroökonomische Simulationen, Komponentenrechnungen) zu positiven Beschäftigungswirkungen, die zwischen 25 und 70% des rechnerischen Effekts liegen. Nur wenige Untersuchungen schätzen die Effekte gleich Null (Hunt 1996) oder sogar negativ ein (König/Pohlmeier 1987).

20. Wir können hier nicht alle uns bekannten Studien referieren und wollen uns daher auf einige Beispiele beschränken:

- In mehrten europäischen Ländern wurden *Unternehmens- und Betriebsrätebefragungen* durchgeführt. Die Ergebnisse werden stark davon beeinflusst, wer fragt und wer gefragt wird. Betriebsräte tendieren zu positiveren Einschätzungen als Unternehmensleitungen. Weiterhin ist wichtig, wonach gefragt wurde. Ein Beschäftigungseffekt besteht nicht allein in Neueinstellungen, sondern kann sich auch in einer Verringerung oder Vermeidung von Entlassungen, einer Aufstockung von Teilzeit auf Vollzeit sowie einer Verringerung von Kurzarbeit niederschlagen. Oft wird nur nach Neueinstellungen gefragt. Trotz unterschiedlicher Fragestellungen und befragtem Personenkreis zeigen alle uns bekannten Befragungen einen positiven Beschäftigungseffekt der betreffenden Arbeitszeitverkürzung (Tabelle 8).

- Der Beschäftigungseffekt wird in Befragungen aber oft unterschätzt, da es sich zumeist um Momentaufnahmen in zeitlicher Nähe der Arbeitszeitverkürzungen handelt. Wie makroökonomische Simulationen und Fallstudien in größerem zeitlichen Abstand zeigen, wird Beschäftigung häufig erst in längeren Zeiträumen aufgebaut. So löste 1985 die Verkürzung der Wochenarbeitszeit in der deutschen Metallindustrie von 40 auf 38,5 Stunden in vielen Betrieben zunächst zusätzliche Überstunden aus (Bosch et al. 1988; vgl. auch in Tabelle 8 die Unternehmensbefragung durch den Arbeitgeberverband). Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) schätzte, daß die Arbeitszeitverkürzung im Metallbereich von 1,5 Stunden zunächst zu einem Drittel durch kurzfristige Überstundenerhöhungen aufgefangen wurde, die erst später abgebaut wurden: „Spätestens in der folgenden Periode des Konjunkturabschwungs ist ... das erhöhte Überstundenvolumen wieder reduziert und damit ein beschäftigungssichernder Effekt erzielt worden“ (Stille/Zwiener 1997: 90). In Frankreich reagierten viele Unternehmen auf die Einführung der 39-Stunden-Woche kurzfristig mit Maßnahmen der Arbeitsintensivierung (z.B. Verkürzung der Taktzeiten), die sich mittelfristig nicht aufrechterhalten ließen. Wie mit Hilfe makroökonomischer Simulationen geschätzt wurde, ging dadurch die induzierte Produktivitätserhöhung von zunächst 75% allmählich auf ca. 50% zurück, so daß der Beschäftigungseffekt der Arbeitszeitverkürzung erst nach und nach zutage trat (vgl. Cette/Taddei 1994: 147). Ähnliches konnte in den Niederlanden beobachtet werden. Dort fanden viele der Arbeitszeitverkürzungen (im Privatsektor) von 40 auf 38 Wochenstunden in den Rezessionsjahren 1983/84 statt. Die in der ersten Umfrage ermittelten, eher geringen Beschäftigungseffekte (vgl. Tabelle 7) wurden mit den zum Zeitpunkt der Arbeitszeitverkürzung bestehenden Überkapazitäten begründet. Fallstudien ergaben ferner, daß die Personallücken zunächst durch Überstunden, befristete Verträge und Subkontrakte aufgefüllt wurden (de Lange 1989). Erst eine spätere Bilanzierung, die das Arbeitsministerium mit Hilfe einer ökonometrischen Schätzung vornahm, ergab für den längeren Zeitraum 1983 bis 1987 ein deutlich positiveres Bild (Tabelle 9). Die Beschäftigungswirkungen der Arbeitszeitverkürzungen verteilen sich also erstens über den Konjunkturzyklus. Zweitens verzögern sie sich, da die Unternehmen erst ihre Arbeitsorganisation anpassen müssen und auch Zeit bei der Rekrutierung neuer Beschäftigter brauchen. Da solche Anpassungszeiten bei Beschäftigungssicherungsvereinbarungen à la Volkswagen nicht auftreten, tritt in diesen Fällen der Beschäftigungseffekt sofort ein.
- Aus betrieblichen Fallstudien wird erkennbar, daß die Beschäftigungseffekte nach Betriebstypen und Personengruppen variieren. Im Angestelltenbereich sind die Beschäftigungseffekte deutlich geringer als im Arbeiterbereich (Bosch u.a. 1988, Lehnendorff 1995). Dies hat vor allem zwei Gründe: Zum ersten sind die Potentiale für eine Arbeitsverdichtung dort größer, da sich in der Vergangenheit die Rationalisierungsanstrengungen vorwiegend auf den Arbeiterbereich konzentrierten. Zum zweiten werden Arbeitszeitstandards, wie Pausenregelung oder Überstundenbezahlung, eher im Arbeiter- als im Angestelltenbereich eingehalten. Der Anteil unbezahlter Überstunden ist bei den Angestellten in allen Ländern höher als bei den Arbeitern. Bei Volkswagen arbeiten

heute die außertariflichen und auch ein Teil der tariflichen Angestellten trotz der Arbeitszeitverkürzung genauso lange wie zuvor, allerdings bei niedrigerer Bezahlung. Aus diesem Grund begrüßen von den leitenden Angestellten nur 15,5%, von den tariflichen Angestellten nur 39,5% gegenüber 52,4% der Arbeiter die Arbeitszeitverkürzung (Hartz 1996). Diese differenzierten Auswirkungen auf Beschäftigung und auch auf die Arbeits- und Lebensbedingungen sind also - neben dem oben schon erläuterten Einfluß der Löhne - eine wichtige Erklärung für die unterschiedliche Bewertung einzelner Beschäftigtengruppen von Arbeitszeitverkürzungen.

21. Unsere knappe Skizze der Beschäftigungseffekte kollektiver Arbeitszeitverkürzungen erlaubt zwei generelle Schlußfolgerungen: *Erstens* sind aufgrund der großen methodologischen Probleme keine exakten Ergebnisse sondern nur die Beschreibung von Bandbreiten möglich. *Zweitens* bestätigen die meisten empirischen Untersuchungen, daß von kollektiven Arbeitszeitverkürzungen positive Beschäftigungseffekte zu erwarten sind. Die große Bandbreite möglicher Entwicklungspfade, die aus den alternativen Modellannahmen resultiert, reflektiert aber nichts anderes als die Tatsache, daß die Begleitumstände, unter denen die Arbeitszeit verkürzt wird, ebenso wichtig sind, wie die Arbeitszeitverkürzung selbst (Cette/Taddei 1994: 91). Diese Begleitumstände sind keine Naturgesetze, sondern gestaltbar! Deshalb kommt es unserer Meinung nach in erster Linie darauf an, sich darüber zu verständigen, welche *Bedingungen* für eine möglichst erfolgreiche beschäftigungswirksame Arbeitszeitpolitik *geschaffen* werden müssen. Wichtige Voraussetzungen. Von zentraler Bedeutung sind hier der Lohnausgleich, die Arbeitsorganisation, die Qualifikation der Beschäftigten und die Sozialsysteme der Länder.

22. Befassen wir uns zunächst mit der Frage des Lohnausgleichs und den Auswirkungen auf die Kosten. In der Alltagsdiskussion dominiert die Vorstellung, daß bei Arbeitszeitverkürzungen mit Lohnausgleich (also konstanter Monatslohn bei kürzerer monatlicher Arbeitszeit) der Kuchen zweimal verteilt wird, also der Lohnausgleich auf die üblichen Lohnerhöhungen draufgesattelt wird. Wäre dieses der Fall, käme es tatsächlich zu besonderen Kostensteigerungen infolge von Arbeitszeitverkürzungen. Wenn aber Arbeitszeitverkürzungen und Lohnerhöhungen als Gesamtpaket verhandelt werden, kann der Lohnausgleich für die Arbeitszeitverkürzung durch geringere Lohnerhöhungen aufgewogen werden. Bewegen sich die Kostensteigerungen durch dieses Gesamtpaket im Rahmen der Produktivitätssteigerung, bleiben die Lohnstückkosten konstant. Wollte man kurzfristig die Arbeitszeit in größeren Schritten verkürzen, als es die Produktivitätszunahme kostenneutral erlauben würde, ginge dies nur ohne Lohnausgleich (wie zum Beispiel beim VW Modell). Bei längerfristigen Verhandlungspaketen können gleichzeitig größere Schritte der Arbeitszeitverkürzung sowie Lohnerhöhungen vereinbart und dennoch Kostenneutralität gewahrt werden. Genau solche längerfristigen Gesamtpakete wurden in der deutschen Metallindustrie oder bei den Arbeitszeitverkürzungen in den Niederlanden geschnürt. Die Beschäftigten haben dort die Arbeitszeitverkürzungen mit niedrigeren Lohnerhöhungen selbst finanziert. In nationaler Währung lagen die Lohnstückkostensteigerungen in Deutschland unter denen vieler Konkurrenzländer (Tabelle 10). Daß die deutschen Arbeitskosten in \$ heute so hoch sind, liegt an der Aufwertung der DM. Da in den langfristigen Tarifverträgen in den 80er Jahren die zukünftigen Steigerungsraten der Produktivität und der Preise unterschätzt wurden, verschoben sich in Deutschland in dieser Zeit die Verteilungsrelation sogar zugunsten der Unternehmensgewinne. In Norwegen wurde 1986 die Arbeitszeit erst in der Metallindustrie und dann in der gesamten Wirtschaft von 40 auf 37,5 Wochenstunden verkürzt. Diese Arbeitszeitverkürzung wurde aber weder von darauf abgestimmten Lohnverhandlungen noch von Vereinbarungen über flexiblere Formen der Arbeitszeitorganisation begleitet. Dieses Mißverhältnis dürfte wesentlich zum Anstieg von Überstunden und inflationärem Druck beigetragen haben (Bosch 1997).³

23. Größere Verkürzungen der Arbeitszeit erfordern in der Regel auch Veränderung der Arbeitsorganisation. Unternehmen, die an der alten Arbeitsorganisation festhalten, müssen entweder die alte Arbeitsorganisation über Überstunden beibehalten, so daß kein Beschäftigungseffekt sondern nur eine Lohnerhöhung zu verzeichnen ist. Oder die Unternehmen setzen die Arbeitszeitverkürzung im Rahmen ihrer überkommenen und auf längere Arbeitszeiten angelegten Arbeitsorganisation um, was zu erheblichen Produktivitätsproblemen führen kann. So behielten viele deutsche Metallbetriebe die 40-Stunden-Woche im Schichtbetrieb bei, als die Arbeitszeit

3 Die empirischen Erfahrungen zum Zusammenhang von Arbeitszeitverkürzung und Arbeitskosten werden von Cette Taddei (1994: 45) mit den Worten resümiert: Historiquement ... tous les compromis passés se sont toujours soldés, au bout du compte, par le même mécanisme de financement: en dynamique, ce sont toujours les gains de productivité qui ont fini par payer la note, même si au départ, statistiquement, les partenaires se sont beaucoup affrontés sur la question, inutilement mythique, dite de la compensation salariale.

schon auf 37 Stunden verkürzt wurde. Überstunden wurden von den Betriebsräten bei der Umsetzung der Arbeitszeitverkürzung rationiert, so daß die Unternehmen als Ausgleich für die Arbeitszeitverkürzung über 18 Freischichten pro Jahr gewährten. Hinzu kam noch der individuelle Urlaub, so daß in diesen Betrieben die Kommunikation der Beschäftigten wegen häufiger Abwesenheit am Arbeitsplatz litt und es zu erheblichen Qualitätsproblemen kam. In allen Ländern mit größeren Wochenarbeitszeitverkürzungen können wir beobachten, daß die Unternehmen erst einmal an ihrer alten Arbeitsorganisation festhielten und es erst nach negativen Erfahrungen zu einem Innovationsschub kam. Solche organisatorischen Innovationen wurden zweifellos durch Vereinbarungen, die eine größere Flexibilität der Arbeitszeit zuließen, erleichtert. Fast überall haben die Gewerkschaften kürzere Arbeitszeiten gegen größere Arbeitszeitflexibilität getauscht. Von zentraler Bedeutung sind dabei die Möglichkeiten, die Betriebszeiten auszudehnen und die Arbeitszeit flexibler über das Jahr zu verteilen, weshalb heute die Trennlinien zwischen Wochen- und Jahresarbeitsverkürzungen fließend werden. In der deutschen Metallindustrie wurde der Ausgleichszeitraum für eine flexible Verteilung der Arbeitszeit 1985 auf zwei Monate, 1987 auf 6 Monate und mittlerweile auf ein Jahr ausgeweitet.

24. Fallstudien, die wir Anfang der 90er Jahre in der Automobilindustrie durchgeführt haben, haben gezeigt, daß kurze Arbeitszeiten mit langen Betriebszeiten verknüpft werden können (Tabelle 11). So ist in Automobilfabriken bei Nachfrageerhöhungen der Übergang vom traditionellen Zwei-Schicht-Betrieb zur Produktion in drei Schichten, also auf 120 Betriebsstunden pro Woche ein großer Sprung, der auch Kostenprobleme mit sich bringen kann. Die jüngste Entwicklung bei Volkswagen bestätigt diese These. Der Grund für die bekannte Vereinbarung zur Beschäftigungssicherung, mit der die deutschen Werke dieses Unternehmens 1994 zur 28,8-Stunden-Woche übergingen, war die Abwendung einer unmittelbaren Gefahr für 30.000 Arbeitsplätze. Mittlerweile wird ein wichtiger Nebeneffekt der Vereinbarung erkennbar. Die Werke waren durch die drastische Arbeitszeitverkürzung gezwungen, neue Schichtsysteme zu entwickeln. Heute hat jedes deutsche VW-Werk eine Vielzahl unterschiedlicher, auf die jeweiligen Bedingungen zugeschnittener Arbeitszeitmodelle. Die Betriebszeit ist teilweise länger als im früheren Zwei-Schicht-Betrieb. Autos können bei Bedarf in vier Kurz-Schichten gebaut werden, wodurch die Betriebszeit für einzelne Modelle von früher 3.700 auf bis zu 4.600 Stunden im Jahr verlängert werden kann. In vielen anderen Betrieben wird mittlerweile Gruppen von Beschäftigten die Verantwortung für die Steuerung der Produktion oder Verwaltungstätigkeiten übertragen (Lindecke/Lehndorff 1997). Je nach Auftragssituation legen sie für sich eine längere oder kürzere Arbeitszeit fest. Zugleich besteht ein gewisser Spielraum für individuelle Absprachen zwischen einzelnen Beschäftigten. Wie die individuellen Zeitkonten ausgeglichen werden (zum Beispiel durch Vertretungen bei freien Tagen einzelner Beschäftigter oder durch unterschiedlich lange Schichten), ist Bestandteil des Dispositionsrechts der Gruppe. Es geht also nicht allein darum, die Schwankungen der Arbeitszeit im Jahresverlauf den Auftragsschwankungen anzupassen, sondern auch um die Berücksichtigung individueller Arbeitszeitpräferenzen. Arbeitszeitverkürzungen geben also Raum und Anstöße für ein *Arbeitszeitmanagement der Unternehmen*, das bedeutende Effizienzsteigerungen ermöglicht. In einem Land wie Groß-

britannien mit langen vertraglichen Arbeitszeiten und einer tief verankerten Überstundenkultur sind die meisten Unternehmen hinsichtlich ihrer Arbeitszeitgestaltung hingegen „faul“. Im Zuge der Reorganisation der Arbeitszeit werden die Gewerkschaften mit vielen Problemen, wie Forderungen der Unternehmensleitungen nach mehr Wochenendarbeit oder Überstunden ohne Zuschläge, überlangen täglichen und wöchentlichen Arbeitszeiten und sehr kurzen Ankündigungsfristen bei Änderungen der Arbeitszeit konfrontiert. Wir gehen davon aus, daß sie den Übergang zu neuen Formen der Arbeitsorganisation mitgestalten müssen, denn Konservatismus in der Arbeitszeitorganisation endet bei einer Verkürzung der Arbeitszeit nur in Überstunden. Die Reorganisation der Unternehmen wird durch mittelfristige Stufenpläne erleichtert, die den Unternehmen Zeit gibt, organisatorische Änderungen zu planen.

25. Eines der wichtigsten Argumente gegen Arbeitszeitverkürzung lautet, daß es zu erheblichen Qualifikationsengpässen kommen wird. Arbeitszeitverkürzungen wirkten dann wachstumsmindernd oder verpufften in einem Anstieg der Überstunden. Entgegen allen Befürchtungen waren in Deutschland zwischen 1982 und 1992 solche Qualifikationsengpässe nicht zu beobachten, obgleich in diesem Zeitraum gleichzeitig die Konjunktur anzog und die Arbeitszeit beträchtlich verkürzt wurde. Die Zahl der Überstunden ging sogar von 80,2 Stunden pro Beschäftigten im Jahre 1980 auf 65 Stunden im Jahre 1992 zurück. Dies ist für eine Boomphase einmalig. Die wichtigste Ursache für diese Entwicklung dürfte die Tatsache sein, daß vor den Jahren der Arbeitszeitverkürzung viele Unternehmen im Rahmen des deutschen Berufsbildungssystem über den unmittelbaren Bedarf hinaus Fachkräfte ausgebildet hatten. Damals haben sich aufgrund des politischen Drucks viele Unternehmen zu besonderen Ausbildungsanstrengungen bereit erklärt, um die Integration der geburtenstarken Jahrgänge ins Erwerbsleben zu fördern. Es erwies sich weiterhin als ein Glücksfall, daß in diesem Zeitraum vermehrt Arbeitslose durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik weitergebildet wurden. Der gelegentlich befürchtete Facharbeitermangel trat also - von Einzelerscheinungen abgesehen - nicht ein. Selbst im Boomjahr 1990 gaben nur 10% der Unternehmen an, sie würden durch Arbeitskräftemangel in ihrer Produktion behindert (Spitznagel/Kohler 1993), das waren deutlich weniger Unternehmen als in den Krisenjahren 1981-83. Ganz anders ist die Situation in Großbritannien. 64% der Beschäftigten sind dort ohne eine formelle Berufsausbildung im Vergleich zu 26% in Deutschland (Tabelle 12). Ein Grund für die eindrucksvolle Überstundenbilanz in Großbritannien liegt sicherlich auch in der Unterversorgung der britischen Wirtschaft mit Facharbeitern. Eine Politik der Arbeitsumverteilung wird also in Ländern mit einem unzureichenden Angebot an qualifizierten Arbeitslosen schwerer sein, als in Ländern, in denen etwa durch eine aktive Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik das Angebot an qualifizierten Arbeitskräften erhöht wird.

26. Wenig beachtet wurde bislang der Zusammenhang zwischen der Struktur des Sozialsystems und der Arbeitszeit. Solange Beiträge zu den Sozialversicherungen proportional zum Lohn gezahlt werden müssen, stellen sie variable Kosten dar. Die Einstellung von mehr Arbeitskräften bei gleichem Arbeitsvolumen führt dann nicht zu einer Erhöhung der Sozialkosten. Ganz

anders sieht es aus, wenn die Beiträge fixe Kosten pro Person werden. Dann steigen die Anreize, Überstunden auszuweiten und sinken die Anreize neue Arbeitskräfte einzustellen, für die man ja neue Versicherungen abschließen müßte. Dieses Fixkostenproblem beobachten wir beispielsweise in den USA, wo auf betrieblicher Ebene Kranken- und Altersversicherungen vor allem für Vollzeitbeschäftigte vereinbart werden. Diese Versicherungen werden pro Kopf und nicht pro Arbeitsstunde bezahlt. Es ist nachgewiesen, daß die Arbeitszeit in Betrieben länger ist, die Sozialversicherungen für ihre Beschäftigte abgeschlossen haben, als in Betrieben ohne solche Versicherungen (Cutler/Madrian 1996). In West-Europa dominieren gesetzliche Sozialversicherungen. Die Beiträge werden proportional zum Lohn gezahlt oder die Systeme werden über Steuern finanziert, so daß für Vollzeitbeschäftigte dieses Fixkostenproblem gering ist. Mit der Privatisierung der Sozialversicherungssysteme, die in vielen europäischen Ländern diskutiert wird, könnten aber neue Barrieren für eine Politik der Arbeitsumverteilung aufgebaut werden.

V Arbeitsumverteilung durch vorzeitige Pensionierung und Teilzeitarbeit

27. Die Verkürzung der Lebensarbeit ist eine weitere Möglichkeit der Reduzierung der Arbeitszeit. Aus arbeitsmarktpolitischen Gründen wurden seit Ende der 60er Jahre viele ältere Beschäftigte vorzeitig in den Ruhestand geschickt. In den mitteleuropäischen Ländern, wie Frankreich, Deutschland, Niederlanden und Belgien wurden zahlreiche öffentlich subventionierte Frühpensionierungsprogramme aufgelegt. Die Erwerbsquote von Männern zwischen 55 und 64 Jahren sank aufgrund dieser Programme zum Beispiel in Frankreich von 76,9% 1994 auf 41,5% 1995 und in den Niederlanden von 80,6% 1968 auf 42,3% 1995 (Tabelle 13). Auch in Ländern ohne öffentliche Frühpensionierungsprogramme ist die Erwerbsquote älterer Männer gesunken, wenngleich nicht in so großem Ausmaße wie in den genannten Ländern. Hier haben die Unternehmen einen Übergang in den vorzeitigen Ruhestand finanziert oder die Beschäftigten haben sich wegen unzureichender Arbeitsmarktchancen aus dem Arbeitsmarkt zurückgezogen. In Großbritannien ist die Erwerbsquote älterer Männer beispielsweise zwischen 1968 und 1995 von 91,9% auf 62,4% und in den USA von 81,9 auf 66% gesunken. In den skandinavischen Ländern und mehr noch in Japan wurden solche Entwicklungen nicht gefördert, so daß die Erwerbsquote Älterer dort weiterhin sehr hoch liegt. Die Akzeptanz von Frühpensionierungen war insgesamt sehr hoch. Die Unternehmen konnten konfliktlos und wegen der öffentlichen Unterstützung kostengünstig Personal abbauen. Wurde der vorzeitige Ausstieg aus dem Erwerbsleben noch Ende der 60er Jahre in vielen Ländern als ein Stigma angesehen, ist er bei den Beschäftigten heute weitgehend akzeptiert. Das gilt vor allem für Beschäftigte, die die körperlichen Anstrengungen am Ende des Erwerbslebens als sehr hoch empfunden haben. Im Unterschied zu kollektiven Arbeitszeitverkürzungen wird durch Vorruhestandsmaßnahmen die Zahl der Arbeitsplätze nicht vermehrt. Die Arbeitsmarktentlastung erfolgt durch die Ausgliederung Älterer aus dem Arbeitsmarkt. Anders als kollektive Arbeitszeitsverkürzungen kann dieses Instrument temporär in Krisenzeiten genutzt werden und anschließend auslaufen. Das extremste Beispiel für eine solche temporäre Nutzung sind die Vorruhestandsregelungen in Ostdeutschland, durch die

etwa 1 Mio ostdeutsche Beschäftigte nach dem Zusammenbruch der ostdeutschen Wirtschaft aus dem Arbeitsmarkt ausgegliedert wurden. Sofern Vorruhestandsmaßnahmen darauf zielen, die Beschäftigungschancen Jüngerer zu verbessern, wird das oben beschriebene Qualifikationsproblem relevant. Nur wenn ausreichend qualifizierter Nachwuchs zur Verfügung steht, kommt es zu dem gewünschten Rotationseffekt.

28. Wegen der zunehmenden Finanzierungsprobleme der Alterssicherungssysteme infolge der Alterung der Erwerbsbevölkerung und der hohen Arbeitslosigkeit sowie des gleichzeitigen scharfen Sparkurses zur Erfüllung der Maastricht-Kriterien sind in den letzten Jahren die öffentlich finanzierten Vorruhestandsprogramme in den westeuropäischen Ländern zurückgefahren worden. In Deutschland beispielsweise wird das Rentenalter sogar schrittweise wieder auf 65 Jahre heraufgesetzt. Wer etwa künftig mit 60 Jahren in den vorzeitigen Ruhestand gehen will, kann dies nicht mehr mit voller Rente, sondern nur mit einer um 18% verminderten monatlichen Rente. In Analogie zur Diskussion um den Lohnausgleich bei Arbeitszeitverkürzungen, kann man von einer Lebensarbeitszeitverkürzungen ohne vollen "Rentenausgleich" sprechen. Die Bundesregierung hat als ein Gesetz zu einem gleitenden Übergang ins Alter ab 55 angeboten. Arbeitnehmern, die mit 55 Jahren ihre Arbeitszeit auf 50% vermindern, wird ein öffentlicher Zuschuß gezahlt, so daß sie mindestens 70% des Vollzeitentgeltes erhalten. Der Zuschuß wird nur gezahlt, wenn eine Neueinstellung erfolgt. Wenn die Betroffenen mit 60 vorzeitig in Rente gehen, müssen sie einen Rentenabschlag von 18% in Kauf nehmen. Diese Gesetz ist im Vergleich zu den früheren Regeln sehr restriktiv ausgelegt. Da gegenwärtig in Deutschland rund 1 Mio Personen vorzeitig aus dem Erwerbsleben ausgegliedert sind, würde sich in den nächsten Jahren das Beschäftigungsproblem ohne eine Nachfolgeregelung zu den bisheriger Vorruhestandsmöglichkeiten drastisch verschärfen. Vor allem würden sich die Beschäftigungsmöglichkeiten jüngerer Arbeitskräfte verschlechtern. Die IG Metall strebt daher einen Tarifvertrag an, der einen gleitenden Übergang ins Alter attraktiver macht. Ihr Ziel ist es, einen Rechtsanspruch der Beschäftigten ab 55 Jahre auf Eintritt in eine Altersteilzeitmaßnahme zu verankern. Die Altersteilzeit soll einen Zeitraum von bis zu 10 Jahren umfassen, in dem die Beschäftigten die Hälfte der tariflichen Arbeitszeit arbeiten, 85% des Lohnes erhalten und 100% der Rentenversicherungsbeiträge gezahlt werden. Die Arbeitszeit kann in zwei Blöcke nämlich fünf Jahre Vollzeitarbeit und fünf Jahre Freistellung aufgeteilt werden. Solche tarifvertraglichen Modelle werden aber nur einen erheblichen Beschäftigungseffekt bei Tarifverträgen mit großem räumlichen Geltungsbereich, wie bei den deutschen Flächentarifverträgen, haben.

29. Auch die Ausweitung von Teilzeitarbeit wird häufig als Mittel der Beschäftigungspolitik gesehen. Hier unterscheiden sich die Positionen der Gewerkschaften sehr deutlich. In den USA stritten die Teamsters im Streik bei United Parcels Service (UPS) für mehr Vollzeitstellen, während sich die niederländischen Gewerkschaften für mehr Teilzeitarbeit stark machen. In den USA stagniert der Anteil der Teilzeitbeschäftigten seit 1983, in den Niederlanden nahm er hingegen von 21% 1993 auf 36,5% 1996 zu. Der Beschäftigungszuwachs in den Niederlanden betrug zwischen 1980 und 1995 34% und lag sogar höher als in den USA

(+25,9%). In den Niederlanden wurde dieser Beschäftigungszuwachs durch eine Umverteilung eines konstanten Arbeitsvolumens erzielt, in den USA wurde hingegen die Arbeitszeit verlängert. In den USA ist der Anteil unfreiwillig Teilzeitbeschäftigter, die länger arbeiten wollen, größer als in den Niederlanden. Diese Beispiele weisen darauf hin, daß Teilzeitarbeit nicht generell als Mittel zur Schaffung von Arbeitsplätzen eingesetzt werden kann und daß hinter scheinbaren Meinungsverschiedenheiten von Gewerkschaften völlig unterschiedliche Bedingungskonstellationen stehen. Folgende Bedingungen erscheinen uns wichtig für eine freiwillige Reduzierung der Arbeitszeit:

- Die Lohndifferenzen zwischen Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten müssen gering sein. Wenn die Lohnunterschiede zwischen Vollzeit- und Teilzeitkräften wie bei UPS mehr als 100% betragen (20\$ pro Stunde zu 8-9\$) wird kaum jemand freiwillig seine Arbeitszeit reduzieren. Wichtig sind auch die Unterschiede zwischen Männer- und Frauenlöhnen. Wenn die Männer in Großbritannien 7 Pfund verdienen, werden sie kaum bereit sein, ihre Überstunden einzuschränken, wenn ihre Frauen im Servicesektor nur 3 Pfund verdienen. Man kann auch argumentieren, daß Entscheidungen für Teilzeitarbeit nicht alleine vom individuellen, sondern vom Haushaltseinkommen abhängen. In den Niederlanden beträgt das Haushaltseinkommen im unteren Zehntel der Einkommensskala 61,5% des mittleren Haushaltseinkommens, in den USA liegt er aber nur bei 34,7% (Tabelle 15). Die hohe Akzeptanz von Teilzeitarbeit in den skandinavischen Ländern hängt wohl auch mit den geringen Lohndifferenzen zwischen den Sektoren infolge der solidarischen Lohnpolitik zusammen.
- Ebenso bedeutsam sind de jure und de facto Schwellenwerte für die soziale Sicherung. Besonders hohe de jure Schwellen gelten etwa für Deutschland und Japan. In Deutschland kann man Ansprüche für die Kranken- und Altersversicherung nur bei einer Arbeitszeit von mindestens 15 Stunden pro Woche oder einem Verdienst von DM 610 pro Monat erwerben, in Japan wurde diese Grenze zwar von 30 Wochenstunden reduziert, liegt heute aber mit 20 Wochenstunden noch immer an der Spitze in der OECD. In den USA fallen viele Teilzeitbeschäftigte nicht unter die betriebliche Alters- oder Krankenversicherung. Solche Schwellenwerte bieten für die Unternehmen Anreize, prekäre und für sie kostengünstigere Teilarbeitsverhältnisse zu schaffen, die bei den Beschäftigten hingegen auf wenig Akzeptanz stoßen. Niemand wird freiwillig seine Arbeitszeit reduzieren, wenn er oder sie dann an sozialer Sicherheit einbüßen muß
- Eine der wichtigsten Barrieren gegen eine freiwillige Reduzierung der Arbeitszeit sind die damit verbundenen Karrierebrüche. Wer seine Arbeitszeit reduzieren will, gilt in der heutigen Vollzeit- und Überstundenkulturen als wenig ambitioniert und kann seine Karriere abschreiben. So ist es auch nicht überraschend, daß kaum jemand bei Bayer und BMW von den Möglichkeiten seine Arbeitszeit zu reduzieren Gebrauch gemacht hat, obgleich diese beiden Unternehmen ihren Beschäftigten ein breites Menü von Möglichkeiten angeboten haben. Die Holländer und Skandinavier versuchen, einen Kulturwandel zu erreichen, indem sie die Rechte der Beschäftigten, ihre Arbeitszeit zu reduzieren, gestärkt haben. In den skandinavischen Ländern gibt es Rechtsansprüche auf Teilzeit für Väter und Mütter von kleinen Kindern mit der Möglichkeit einer Rückkehr auf einen Vollzeitarbeitsplatz.

Die große Spannbreite der Arbeitsbedingungen für Teilzeitbeschäftigte zeigt, daß in solchen Arbeitsverhältnissen ebenso Chancen für mehr Arbeitszeitsouveränität und Beschäftigung als auch der Zunahme von Armut und Ungleichheit liegen können

VI Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

31. Wir konnten zeigen, daß in den letzten 120 Jahren in wichtigen Industrieländern sowohl die Realeinkommen um das 9-10-fache gesteigert als auch die Arbeitszeit fast um die Hälfte reduziert wurde. Der Produktivitätsfortschritt war so hoch, daß der gestiegene Wohlstand sowohl in Form höherer Löhne als auch kürzerer Arbeitszeit verteilt werden konnte. Die Arbeitszeitverkürzungen waren auch Auslöser neuer intensiverer Form der Arbeitsorganisation und der Nutzung des Kapitalstocks und somit eine eigenständige Produktivitätsquelle. Weltweit wurde die 40-Stunden-Woche zum Angelpunkt betrieblicher Organisationsformen. Ohne die Arbeitszeitverkürzungen wäre es zu einer säkularen Massenarbeitslosigkeit gekommen.

32. Jede Politik der Arbeitsumverteilung muß folgende Trends auf den Arbeitsmärkten berücksichtigen:

- Mit der zunehmenden Erwerbsbeteiligung der Frauen und der Anzahl von Haushalte mit mehreren Verdienern sind Teilzeitarbeit, aber auch andere Formen der Verkürzung der Arbeitszeit wie Sabbaticals Varianten einer Politik der Arbeitsumverteilung geworden.
- Die Realeinkommen wachsen heute in den meisten industrialisierten Ländern deutlich langsamer als zwischen 1950 und 1980. Kollektive Arbeitszeitverkürzungen ohne Lohnneinbußen müssen also über längere Zeiträume gestreckt werden.
- Wenn mit zunehmender Einkommensungleichheit die realen individuellen und Familieneinkommen der Beschäftigtengruppen in der Mitte und am unteren Ende der Verteilungshierarchie sinken, wird es zu einer Vermehrung des Arbeitsangebots dieser Gruppen kommen, was das Ende gewerkschaftlicher Politik der Arbeitszeitverkürzung bedeutet.
- Die Entwicklung der Einkommensverteilung nach Personen und Haushalten sowie der Arbeitszeit läuft in den verschiedenen Ländern in unterschiedliche Richtung. Auch innerhalb der Länder gibt es deutliche Differenzierungstrends. Vor allem im Bereich der qualifizierten Angestellten und bei den unqualifizierten Hilfstätigkeiten können wir einen Verfall der Arbeitszeitstandards beobachten, was die Glaubwürdigkeit einer Politik der Arbeitsumverteilung erschüttert.
- In Ländern mit kurzen Arbeitszeiten sind weitere Arbeitszeitverkürzungen populärer als in Ländern mit langen Arbeitszeiten. In Ländern mit langen Arbeitszeiten haben sich Überstundenkulturen aufgebaut, in denen die Gewerkschaften die Kontrolle über die Arbeitszeit verloren haben und das Management hinsichtlich der Arbeitsorganisation sehr konservativ ist.

33. Die meisten Untersuchungen zu den Beschäftigungswirkungen der Wochenarbeitszeitverkürzungen in Westeuropa in den letzten 20 Jahren kommen zu positiven Beschäftigungsbilanzen. Es wurde aber auch auf Beispiele hingewiesen, in denen Arbeitszeitverkürzungen zu inflationärem Druck und Überstunden führten. Wichtig sind also die Bedingungen, unter denen Wochenarbeitszeitverkürzungen durchgeführt wurden, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

- Der Lohnausgleich für Arbeitszeitverkürzungen und die Steigerung der Stundenlöhne sollten in Gesamtpaketen verhandelt werden, um den Anstieg der Lohnstückkosten zu kontrollieren.
- Arbeitszeitverkürzungen sollten mit einer Flexibilisierung der Arbeitszeit verbunden werden. Dies erleichtert den Unternehmen, neue an kürzere Arbeitszeiten angepaßte Formen der Arbeitsorganisation zu entwickeln. Eine der wichtigsten Restriktionen weiterer Arbeitszeitverkürzungen ist der Konservatismus der Unternehmen, ihre Arbeitsorganisation zu verändern. Dieser Konservatismus wird durch die Globalisierung verstärkt, da in zwei Bereichen der Triade, nämlich den USA und Japan, und auch einem Teil Europas weiterhin traditionelle Organisationsformen (40 Wochenstunden+Überstunden) dominieren.
- Nur in einem funktional flexiblen Arbeitsmarkt, in dem genügend qualifizierte Arbeitskräfte zur Verfügung stehen, läßt sich Arbeit umverteilen.
- Die Sozialversicherungssysteme sollten variabilisiert werden, d.h. proportional zu den Arbeitsstunden bezahlt werden, um aus hohen Fixkosten resultierende Rekrutierungshemmnisse zu vermindern.

34. Ein funktional flexibler Arbeitsmarkt ist auch Voraussetzung für eine Umverteilung der Arbeit über eine Ausweitung von Teilzeitarbeit und einen Vorruhestand. Die Beschäftigten werden den zeitweiligen oder dauerhaften Übergang von Vollzeit zu Teilzeitarbeit akzeptieren, wenn sie hierdurch nicht ihre soziale Sicherung verlieren und ihr Stundenlohn absinkt. Die Gleichstellung von Teilzeitbeschäftigung hinsichtlich ihrer sozialen Sicherung, Entlohnung und Arbeitsbedingungen ist nicht in allen Ländern gegeben, so daß die Beurteilung von Teilzeit durch die Gewerkschaften in den verschiedenen Ländern auch ganz unterschiedlich ausfällt. Der vorzeitige Ruhestand wurde in Westeuropa bislang vor allem öffentlich subventioniert. Diese Zuschüsse werden reduziert, so daß die Gewerkschaften die materiellen Konditionen selbst aushandeln müssen. Durch diese Rückverlagerung des Vorruhestands aus der Sozial- in die Lohnpolitik stehen viele Gewerkschaften vor der Alternative, ob sie Wochen- oder Lebensarbeitszeitverkürzungen aushandeln wollen.

35. In der bisherigen Diskussion über Arbeitszeitverkürzung ist zuviel auf abstrakter Ebene das Für und Wider von Arbeitszeitverkürzungen diskutiert worden und die Analyse der für eine Arbeitszeitpolitik so wichtigen Bedingungen vernachlässigt worden. Dieser Blick auf die Bedingungen ist aber zentral, da ein gutes Instrument wirkungsvoll oder wirkungslos eingesetzt werden kann. Unsere Analyse hat die engen Wechselwirkungen zwischen Arbeitszeit, Einkommen und Einkommensverteilung, Arbeitsorganisation und Produktivität, Qualifikation und Struktur der sozialen Sicherung deutlich gemacht. Die Ausgangslage hinsichtlich dieser Faktoren unterscheidet sich zwischen den Ländern beträchtlich und es gibt viele Anzeichen, daß sich die

Arbeitsmärkte gegenwärtig eher auseinanderentwickeln. Dies erschwert die Übertragung von Rezepten von einem auf das andere Land. Über gemeinsame Ziele und die Ernsthaftigkeit, mit der man sie verfolgt, kann man sich aber sehr wohl verständigen.

Literatur

- Atkinson, J., Rainwater, L., Smeeding, T.** (1994); Income Distribution in OECD Countries: The Evidence from the Luxembourg Income Study (LIS)". Paper presented at the American Economic Association Meeting, Boston
- ATOS Beleidsadvies en -onderzoek bv** (1997): Reduction of working hours in the Netherlands 1988-1995. Study contract concerning company policies with regard to the reduction of working time. Amsterdam (Ms.)
- Bosch, G., Dawkins, P., Michon, F.** (eds.) (1994): Times are changing. Working time in 14 industrialised countries. Geneva
- Bosch, G. et al.** (1988): Arbeitszeitverkürzung im Betrieb. Die Umsetzung der 38,5-Stundenwoche in der Metall-, Druck- und Holzindustrie sowie im Einzelhandel. Köln
- Bosworth, D. / Cette, G.** (1995): Capital Operating Time: Measurement Issues. In: Anxo et al.: 89-120
- Cette, G., Taddei, D.** (1994): Temps de travail, modes d'emplois: vers la semaine de 4 jours. Paris
- Cutler, D. M., Madrian, B. C.** (1996): Labor market response to rising health insurance costs: Evidence on hours worked. National Bureau of Economic Research, Working Paper 5525. Cambridge Mass.
- de Lange, W.** (1989): Configuratie van arbeid. Zutphen
- Deutschmann, C.** (1985): Der Weg zum Normalarbeitstag. Die Entwicklung der Arbeitszeiten der deutschen Industrie bis 1918. Frankfurt/New York
- Drèze, J. H.** (1986): Work-Sharing: Why? How? How not.... In: Centre for European Policy Studies, CEPS Papers No. 27, Brussels
- European Commission** (1994): Employment in Europe. Luxembourg
- European Commission** (1995a): Employment in Europe. Luxembourg
- European Commission** (1995b): European Economy Reports and Studies, n°3, Brussels
- Eurostat** (1995): Work organisation and working hours 1983-1992. Luxembourg
- Foss, M.** (1984): Changing Utilization of Fixed Capital. An Element in Long-Term Growth, American Enterprise Institute for Public Policy Research. Washington/London
- Foss, M.** (1995): Operating hours of US manufacturing plants, 1976-1988, and their significance for productivity change. In: Anxo, D., Bosch, G., Bosworth, D., Cette, G., Sterner, T., Taddie, D. (Hrsg.) Work patterns and capital utilisation. An international comparative study. Kluwer, Dordrecht, Boston, London.
- Freeman, R. B.** (1997), When Earnings diverge. Causes, Consequences, and Cures for the New Inequality in the U.S., Commissioned by the Committee on New American Realities of the National Association, Washington
- Hartz, P.** (1996), Das atmende Unternehmen. Jeder Arbeitsplatz hat einen Kunden, Frankfurt/New York
- Hicks, J.** (1946): Value and Capital. 2nd ed. Oxford

- Hunt, J.** (1996): Has Work-Sharing Worked in Germany? Yale university (Ms.)
- König, H., Pohlmeier, W.** (1987): Arbeitszeit und Beschäftigung: eine ökonometrische Studie. In: Bombach, G. (Hrsg.): Arbeitsmärkte und Beschäftigungs -Fakten, Analysen, Perspektiven. Tübingen
- Lehndorff, S.** (1995): Working time and operating time in the European car industry. In: Anxo et al.: Capital operating time - An international comparison. Deventer
- Lehndorff, S., Bosch, G.** (1993): Autos bauen zu jeder Zeit? Arbeits- und Betriebszeiten in der europäischen und japanischen Automobilindustrie. Berlin
- Lindecke, C., Lehndorff, S.** (1997): Beschäftigungssicherung und Neueinstellungen durch neue Arbeitszeitmodelle? Dokumente des Workshops am 7. März 1997. Gelsenkirchen: Institut Arbeit und Technik
- Maddison, A.** (1995): L'Économie Mondiale 1820-1992, Analyse et Statistiques OECD, Paris
- Mishel, L., Schmitt, J.** (1995), Beware the U.S. Model. Jobs and Wages in a deregulated Economy, Economic Policy Institute, Washington
- OECD** (1995): Economic Surveys - United Kingdom. Paris
- OECD** (1996): Wirtschaftsausblick, Nr. 59. Paris
- OECD** (1997A): Working Time: trends and policy issues, in: Working Party on Employment, 27th meeting, April 1997, Paris
- OECD** (1997b): Employment Outlook, Paris
- Seifert, H.** (1991): Employment effects of working time reductions in the former Federal Republic of Germany. In: International Labour Review, Vol. 130, no 4: 495-510
- Spitznagel, E. / Kohler, H.** (1993): Kann Arbeitszeitverlängerung zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme beitragen? Nürnberg: IAB Werkstattbericht Nr. 14
- Stille, F. / Zwiener, R.** (1997): Arbeits- und Betriebszeiten in Deutschland: Analysen zu Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung. Berlin: DIW-Sonderheft
- Taylor, F. W.** (1947): Scientific Management. New York, London van Deelen, H. (1987): Kostenoptimale Arbeits- und Betriebszeiten. Zusammenhänge, Methoden und Anwendungsbeispiele. Berlin
- Zwiener, R.** (1993): Zu den Effekten der Arbeitszeitverkürzung in den achtziger Jahren. In: Hampe (1993): 91-103

INSTITUT ARBEIT UND TECHNIK

Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen

Munscheidstraße 14, 45886 Gelsenkirchen
Telefon 0209/1707-0, Telefax 0209/1707-110

PROF. DR. GERHARD BOSCH

Arbeitszeitverkürzung, Entgelt und Beschäftigung

- Thesen zum Referat -

**IMB-Weltkonferenz
über Arbeitszeit**

15.-16. Oktober 1997
Fujinami Conference Hall
Tokyo, Japan