

Schmid, Günther

Book Part — Digitized Version

Flexibilisierung des Arbeitsmarkts durch Recht?: Überlegungen zu einer beschäftigungswirksamen und sozialverträglichen Regulierung von Teilzeitarbeit, Überstunden und Kurzarbeit

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Schmid, Günther (1990) : Flexibilisierung des Arbeitsmarkts durch Recht?: Überlegungen zu einer beschäftigungswirksamen und sozialverträglichen Regulierung von Teilzeitarbeit, Überstunden und Kurzarbeit, In: Christoph F. Büchtemann, Helmut Neumann, Jürgen Gabriel (Ed.): Mehr Arbeit durch weniger Recht? Chancen und Risiken der Arbeitsmarktflexibilisierung, ISBN 3-89404-100-5, Edition Sigma, Berlin, pp. 135-162

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112169>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB).

Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH

Bibliothek und wissenschaftliche Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)

Library and Scientific Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**.

More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

FLEXIBILISIERUNG DES ARBEITSMARKTS DURCH RECHT? ÜBERLEGUNGEN ZU EINER BESCHAFTIGUNGSWIRKSAMEN UND SOZIALVERTRÄGLICHEN REGULIERUNG VON TEILZEIT- ARBEIT, ÜBERSTUNDEN UND KURZARBEIT

Günther Schmid

EINLEITUNG

Recht und Flexibilität erscheinen zunächst als Widerspruch: Recht vereinheitlicht, Flexibilität vervielfältigt die individuellen Reaktionsmöglichkeiten. Beim Wechsel der Ebene vom Einzelnen auf die Ebene sozialer Systeme löst sich dieser Widerspruch in eine Paradoxie auf: Vereinheitlichung wird zur Voraussetzung individueller Flexibilität.

Diese Paradoxie steht unter der Prämisse "koordinierter Flexibilität", d.h., daß der Gewinn der Verhaltensfreiheit des einen nicht auf Kosten der Verhaltensfreiheit des anderen gehen soll. In anderen Worten: Flexibilisierung des Arbeitsmarktes durch Recht soll ein positives Summenspiel und nicht ein Nullsummenspiel begründen. Viele Flexibilisierungsformen, die zur Zeit im Gespräch sind, entsprechen nicht diesem Kriterium. Bloß individualisierte Flexibilität erzeugt Reichtum hier und Armut dort. Nur koordinierte Flexibilität schafft Reichtum für alle. Funktion eines sowohl auf Effizienz wie Solidarität (Gleichheit) bedachten Rechts ist es, diese Koordinierung zu unterstützen.

Die Ausführung dieser These soll in Beantwortung folgender Fragen geschehen: (1) Welche Bedeutung hat die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes im ökonomischen, politischen und wissenschaftlichen Kontext? (2) Wie werden Teilzeitarbeit, Überstunden und Kurzarbeit - drei wichtige Größen für die Flexibilität des Arbeitsmarktes - durch Recht gesteuert? (3) Welches sind die Bedingungen einer wirksamen flexiblen Arbeitszeitpolitik und welche Zusammenhänge zwischen Regulierungs- und Flexibilisierungsformen des Arbeitsmarktes lassen sich - auch im internationalen Kontext - erkennen?

1. FLEXIBILISIERUNG IM ÖKONOMISCHEN, POLITISCHEN UND WISSENSCHAFTLICHEN KONTEXT

(1) Immer noch herrscht Massenarbeitslosigkeit und ein Ende ist nicht abzusehen. Bisher hatten die Ökonomen die Hauptrolle in Analyse und Politikberatung gespielt. In Zukunft scheinen jedoch Politik- und Verwaltungswissenschaftler, Juristen, Organisations- und Entscheidungstheoretiker, Industrie- und Betriebssoziologen an Bedeutung zu gewinnen. So jedenfalls kann man wissenschaftssoziologisch die derzeitige Regulierungs- und Deregulierungsdebatte interpretieren.

Es gibt aber auch wissenschaftslogische Gründe, die für eine Bedeutungsverschiebung der wissenschaftlichen Fachrichtungen in Arbeitsmarktforschung und Politikberatung sprechen. Es sind zunehmend die Knappheit der Zeit und die Interdependenz der Ereignisse, die das wirtschaftliche und soziale Geschehen bestimmen. Die Knappheit der materiellen Ressourcen, der traditionelle Gegenstand der Ökonomie, nimmt an Bedeutung ab. Je knapper die Zeit und je verflochtener die Ereignisse, desto dringender die effektive Koordination der Verhaltenserwartungen. Und genau das ist - nach Max Weber, Talcott Parsons oder Niklas Luhmann - die eigentliche Funktion von Recht im weiteren Sinne, d.h. Herstellung, Erzeugung, Management und Sanktionierung kongruent erwartbarer Entscheidungen.¹ Interdisziplinäre Forschungsansätze unter Beteiligung von Ökonomen, Juristen, Soziologen und Politikern ist daher besonders erforderlich.

Ich möchte diese These, sozusagen die Rahmenthese meines Beitrags, mit der Erfahrung eines erfolgreichen Textilunternehmers illustrieren. Zu einem der wichtigsten Kriterien des Erfolgs zählt er die Verlässlichkeit, und was anders ist Verlässlichkeit als kongruent erwartbare Entscheidungen zwischen Produzenten, Lieferanten und Klienten? Demgegenüber sinkt die Bedeutung von Preisen und Löhnen als Koordinationsinstrument:

"Die Verlässlichkeit hinsichtlich der Lieferzeit erlangt immer größere Bedeutung. Als ich im Alter von 24 Jahren in unsere Firma eintrat, bestand der Großteil unserer Kunden noch aus Meterwarenhändlern. Wenn dieselben die Stoffe nicht rechtzeitig geliefert bekamen, entging ihnen zwar ein Geschäft, sie machten aber deswegen nicht direkt einen Verlust. Heute sind die Abnehmer zu über 90 Prozent Groß-Konfektionäre, die Maschinenbänder im Schichtbetrieb laufen haben. Wenn dieselben eine zugesagte Stofflieferung nicht rechtzeitig erhalten, steht ihnen der halbe Betrieb und sie machen dadurch enorme Verluste. Die Einhaltung der Lieferzeiten ist also um vieles bedeutungsvoller, als etwa

vor 30 Jahren. Wenn man mit Kunden in einer halb privaten, gelösten Stimmung spricht, so geben sie auch ohne weiteres zu, daß ihnen das gleiche Produkt zu einem 15% billigeren Preis nichts nützt, wenn sie Angst haben müssen, es könnte zu spät geliefert werden. Hier haben Firmen in Ländern mit wenig Streiks und verlässlicher Arbeiterschaft einen großen Vorteil." (HLADIK o.J.)

Aus der Erfahrung dieses Textilunternehmers, offensichtlich ein Zuliefererbetrieb, läßt sich noch eine weitere Verallgemeinerung ziehen, die direkt zum Thema der Flexibilität hinführt: die zunehmende Verflechtungstendenz erhöht nicht nur die Bedeutung der Kongruenz von (wechselseitigen) Verhaltenserwartungen *und* ihrer effektiven Sanktionierung, sondern auch die Bedeutung der Mengenflexibilität gegenüber der Preisflexibilität. Zunehmende Kapitalisierung der Produktion verlängert den Zeithorizont der Amortisierung der Produktionsanlagen, während der Zeithorizont der Endnachfrager sich verkürzt und größere Vielfalt der Güter oder Dienstleistungen erfordert. Inkongruenz der Zeit- und Sachperspektiven zwischen Angebot und Nachfrage ist die Folge.

Anpassungsstrategien der Angebotsseite sind einerseits der Versuch, die Zeit- und Sachperspektiven der Nachfrager durch Mode und Werbung zu fixieren und zu vereinheitlichen, andererseits Flexibilisierung der Produktionsanlagen durch neue Technologien, die kleinere und variationsreichere Serien ermöglichen. Diese Strategien sind durchaus erfolgreich, reichen jedoch nicht aus. Eine dritte Flexibilisierungsstrategie gewinnt an Bedeutung, nämlich die Flexibilisierung des Arbeitskräfteeinsatzes, die wiederum in zwei Varianten erzielt werden kann: Variation der Menge durch "Heuern und Feuern" (vor allem in Amerika praktiziert) oder durch Arbeitszeitvariation der gleichen "Kopfmenge" (vor allem in Japan und in der Bundesrepublik praktiziert), sowie Variation des "Humankapitals" durch Verbreiterung der Qualifikationen.

Damit sind die strategischen Optionen der Regulierungs- bzw. Deregulierungsdebatte abgesteckt. Prinzipiell sind diese Optionen zwar kombinierbar und zum Teil ergeben sich notwendige komplementäre Beziehungen. Beispielsweise wird die Flexibilisierung des Kapitaleinsatzes auch flexiblere und breitere Qualifikationsprofile der eingesetzten Arbeitskräfte erfordern. (Vgl. beispielhaft die Studien von KERN/ SCHUMANN 1984; PIORE/ SABEL 1985; SORGE 1985) Typisch für die derzeitige Debatte ist jedoch eine politische Frontenbildung um den Begriff der Flexibilisierung, der ich mich nun zuwende. Offensichtlich fordern die durch neue Technologien und zunehmende Weltmarktver-

flechtung veränderten "Kräftefelder" (SCHMID 1980) zu einem neuen Arrangement der politischen Machtstrukturen heraus.

(2) Unter den Ökonomen gab und gibt es bekanntlich solche und solche Auguren ("Deuter des Vogelfluges"): hier die Keynesianer, die die Arbeitslosigkeit vor allem als Nachfragemangel deuten, dort die Monetaristen und Neo-Liberalen, die auf die Lohnkosten als das Hauptübel zeigen. Dazwischen finden sich wissenschaftliche Lebenskünstler, die beide Rollen zu spielen verstehen.

Diese ökonomischen Schulen haben sich zur Unüberschaubarkeit differenziert, doch die Nachfrage nach ihnen sinkt. Kein Wunder, daß neue Auguren auftreten: nicht zu wenig Nachfrage, nicht zu viel Lohn ist es, seht: zu viel Recht verursacht Arbeitslosigkeit. Befreit den Arbeitsmarkt von seinen regulativen Banden, macht ihn "gelenkiger", "elastischer", "flexibler": die richtige Nachfrage, der richtige Lohn zur Herstellung des Gleichgewichts wird sich dann von selbst einstellen.

Im folgenden sollen dazu einige begriffliche und theoretische Hilfestellungen gegeben werden. Um bloße Begriffsübungen zu vermeiden, möchte ich die Regulierungsdebatte auf das Flexibilisierungsthema Arbeitszeit konzentrieren und in diesem Rahmen wiederum den Schwerpunkt auf die Regulierung der Teilzeitarbeit, der Überstunden und der Kurzarbeit setzen. Meine Fragen zielen also auf die verteilungspolitische Dimension der Beschäftigungspolitik, d.h. auf das Ziel der gleichmäßigeren Verteilung vorhandener Arbeitsnachfrage (und damit von Einkommensquellen), ohne damit die Bedeutung wachstumsorientierter Beschäftigungspolitik zu leugnen.

Wie steuert nun das Recht den Arbeitsmarkt? Was und wer wird gesteuert? Was sind die Wirkungsbedingungen regulativer Steuerung? Gibt es erkennbare Zusammenhänge zwischen Regulierungsformen und Flexibilitäts- oder Rigiditätsmerkmalen des Arbeitsmarktes? Welches sind die erfolgversprechendsten regulativen Steuerungsinstrumente im Hinblick auf eine Arbeitszeitpolitik, die folgenden Kriterien/ Bedingungen zu genügen hat:

- das nachgefragte Arbeitsvolumen soll gleichbleiben, wenn möglich sogar steigen;
- die durch Arbeitsumverteilung geschaffenen Arbeitsplätze sollen im Hinblick auf Einkommen, Qualifikation, Stabilität und Aufstiegsmöglichkeiten nicht diskriminierend wirken.

2. RECHTLICHE FORMEN DER STEUERUNG DES ARBEITSMARKTES AM BEISPIEL VON TEILZEITARBEIT, KURZARBEIT UND ÜBERSTUNDEN

Recht kann verschiedene Formen annehmen, wobei die Unterscheidung in Verhaltensregeln und Regelungsangebote nützlich ist (BLANKENBURG 1977). Verhaltensregeln schreiben vor, etwas zu tun (Gebote) oder zu unterlassen (Verbote). Regelungsangebote stellen normative Richtlinien für soziale Beziehungen oder Beziehungen zu Sachen (z.B. Vertrags-, Mitwirkungs-, Eigentumsregelungen) zur Verfügung, von denen man Gebrauch machen kann oder auch nicht. Die Frage der Geltung von Regelungsangeboten ist also nicht eine nach Einhaltung oder Nichteinhaltung, sondern eine danach, inwieweit davon Gebrauch gemacht wird.

2.1 Verhaltensregeln

Verhaltensregeln können ein konkretes Verhaltensziel (Norm) nennen oder bei bestimmten Entscheidungen auch nur ein Verfahren vorschreiben, ohne die Entscheidung selbst schon vorwegzunehmen. Die normativen Verhaltensregeln lassen sich wiederum - geht man von einem weiten regulativen Begriff aus - unterscheiden in immaterielle und materielle. Immaterielle Verhaltensregeln steuern Verhalten über Verhaltensstandards, während materielle Verhaltensregeln das Arbeitsmarktverhalten über öffentliche Transfers oder Dienstleistungen (positive oder negative Anreize) steuern. Immaterielle Regulierung setzt die Befähigung des Adressaten zum gewünschten Verhalten voraus, materielle Regulierung setzt an der Befähigung zu einem bestimmten Verhalten selbst an.

(1) Ein immaterielles Gebot im Rahmen arbeitszeitorientierter Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ist z.B. - nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz (BeschFG) vom 30. April 1985 - die Pflicht des Arbeitgebers, "einen Arbeitnehmer, der ihm gegenüber den Wunsch nach einer Veränderung von Dauer oder Lage seiner Arbeitszeit angezeigt hat, über entsprechende Arbeitsplätze zu unterrichten, die in dem Betrieb besetzt werden sollen" (§ 3 BeschFG). Diese Informationspflicht begründet zwar keinen Rechtsanspruch, verbessert jedoch die Chancen für die (schon) Beschäftigten, flexible Arbeitszeiten zu wählen.

Informationspflichten gegenüber der Betriebsvertretung und dem Arbeitsamt gibt es auch bei Kurzarbeit (§§ 63 ff AFG). Die heute noch geltende

Arbeitszeitordnung (AZO) von 1938 enthält neben der Festlegung von Regel- und Höchstarbeitszeiten (vgl. Verbote) auch Gebote, innerhalb derer unterschiedliche Arbeitszeiten an einzelnen Tagen gegeneinander verrechnet werden können, ohne daß Mehrarbeit anfällt. Bei regelmäßigen Arbeitszeitverkürzungen an einzelnen Werktagen und bei betrieblich erforderlicher ungleichmäßiger Verteilung der Arbeitszeit beträgt der Ausgleichszeitraum zwei Wochen, bei unregelmäßig anfallenden kürzeren Arbeitszeiten fünf Wochen (AZO § 4,1 und 2) (vgl. dazu ausführlicher WEIDINGER/ HOFF 1984). Diese Frage der Ausgleichszeiten ist verständlicherweise ein großer Konfliktpunkt zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite, pointiert formuliert können die Ausgleichszeiten für die Arbeitgeber nicht lang genug, für die Arbeitnehmer nicht kurz genug sein.

(2) Gebote, die materielle Eigentumsrechte tangieren, ergeben sich im Zusammenhang mit Regelungen des Sozialversicherungsrechts oder mit dem Steuerrecht. So können sich z.B. die Abgaben zur Sozialversicherung je nach Ausgestaltung als materieller Anreiz oder als Barriere für Teilzeitarbeit auswirken: Beitragsbemessungsgrenzen nach oben oder pauschale pro Kopf-Abgaben² sind Barrieren für Teilzeitarbeit, hohe Geringfügigkeitsgrenzen und progressive Abgaben wirken sich vermutlich als Anreiz für mehr Teilzeitarbeit aus.

In der AZO wird auch die Mehrarbeitsvergütung geregelt. Dieses materielle Gebot legt fest, was unter angemessener Vergütung zu verstehen ist, wobei die Beteiligten freilich andere Regelungen (vgl. verfahrensmäßige Regelungsangebote) vereinbaren können. "Als angemessene Vergütung gilt, ..., ein Zuschlag von fünfundzwanzig vom Hundert" (AZO, § 15, Abs. 2). Unter dem Gesichtspunkt der Arbeitsmarktflexibilisierung wird zu prüfen sein, ob dieser Regelsatz einschränkende oder begünstigende Wirkung für den Einsatz von Überstunden hat. Das Steuer- und Sozialversicherungsrecht kann auch für Überstunden indirekte materielle Anreizwirkungen ausüben. Progressive Steuersätze mindern die finanzielle Anreizwirkung von (bezahlten) Überstunden für höhere Einkommensbezieher, Beitragsbemessungsgrenzen nach oben erhöhen die Anreizwirkung für die Unternehmen.

(3) Ein verfahrensmäßiges Gebot ist z.B. die Mitbestimmungspflicht des Betriebsrates (§ 87 Abs. 1 Nr. 2 BetrVG) bei Einführung von Teilzeitarbeit in starrer oder flexibler Form, insoweit es um die erforderliche Festlegung der Lage der Arbeitszeit geht. Dort, wo die Arbeitszeitregelung eines einzelnen Arbeitnehmers die Belange anderer Arbeitnehmer nicht berührt, wo mit anderen

Worten der "kollektive Bezug" fehlt, kann die Lage der Arbeitszeit allein durch Vereinbarung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer festgelegt werden. Das wird die Regel sein. Dagegen ist die vorübergehende Verkürzung oder Verlängerung der Arbeitszeit der Teilzeitbeschäftigten (Überstunden/ Kurzarbeit) gemäß § 87 Abs. 1 Nr. 3 BetrVG mitbestimmungspflichtig und durch Betriebsvereinbarung zu regeln (HOFF/ WEIDINGER 1985).

Rigidere oder weitergehende Verfahrensregeln gibt es bei Überstunden und Kurzarbeit für Vollzeitarbeitende. Überstunden und Kurzarbeit unterliegen grundsätzlich der Mitbestimmung durch den Betriebsrat, und bei Anträgen des Arbeitsamtes auf Kurzarbeit ist eine Stellungnahme des Betriebsrats beizufügen (§ 72 AFG). Der Betriebsrat kann sogar selbst Anzeige erstatten, und die Rechtsprechung hat in Interpretation des § 7 Abs. 1 AFG bzw. § 87 Abs. 1 Nr. 3 BetrVG und auf Reaktion einer konkreten Klage der Betriebsvertretung das Initiativrecht auf Kurzarbeit zugesprochen, wenn sie glaubhaft machen kann, daß mit Kurzarbeit die Entlassung von Arbeitnehmern verhindert werden kann (Grundsatzentscheidung des Ersten Senats des Bundesarbeitsgerichts 1 ABR 15/84 vom 4.3.1986).

(4) Beispiel für ein normatives Verbot ist das Verbot der unterschiedlichen Behandlung teilzeitbeschäftigter Arbeitnehmer gegenüber vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmern, "es sei denn, daß sachliche Gründe eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen" (§ 2 BeschFG). Vor dem BeschFG von 1985 war Teilzeitarbeit praktisch ungeregelt.

Ein weiteres Verbot ist die Überschreitung der gesetzlichen Höchstarbeitszeit von 48 Stunden pro Woche und die darüber hinaus erlaubte Überstundenzahl (an 30 Tagen im Jahr bis zu 2 Stunden). Daraus ergibt sich eine Zahl von 444 möglichen Überstunden pro Jahr (BIELENSKI 1979, S. 302). Eine vielfach geforderte weitere Begrenzung der zulässigen Überstundenzahl war für das Beschäftigungsförderungsgesetz von 1985 vorgesehen, wurde jedoch aufgrund des Widerstandes der Arbeitgeberverbände aus dem Gesetzesentwurf herausgenommen. Ein generelles Überstundenverbot gilt für Jugendliche und werdende Mütter. Die Novellierung (1984) des Jugendarbeitsschutzgesetzes von 1976 hat allerdings durch verfahrensmäßige Regelungsangebote die Arbeitszeitbedingungen von Jugendlichen derjenigen der erwachsenen Arbeitnehmer etwas angenähert: Tarif- und Betriebsvereinbarungen können von den gesetzlichen Regelarbeitszeiten für Jugendliche unter bestimmten Bedingungen abweichen (§§ 21a und b ArbSchG).

Auch im Zusammenhang mit Kurzarbeit gibt es verschiedene Verbotregelungen, die vor allem die mißbräuchliche Inanspruchnahme dieses Instruments - zum Beispiel branchenübliche, saisonal bedingte Kurzarbeit - ausschließen sollen.

(5) Ein verfahrensmäßiges Angebot ist z.B. die Regelung der Dauer der regelmäßigen Arbeitszeit durch eine Betriebsvereinbarung. Das Mitbestimmungsrecht nach § 87 Abs. 1 Nr. 2 BetrVG deckt dies nicht mit ab. Auch eine freiwillige Betriebsvereinbarung nach § 88 BetrVG über die Arbeitszeitdauer scheidet normalerweise am Tarifvorbehalt, durch den üblicherweise tarifvertraglich geregelte Arbeitsbedingungen der betrieblichen Mitbestimmung entzogen werden (vgl. § 77 Abs. 3 BetrVG), und am Vorrang der gerade für Teilzeitarbeit typischen einzelvertraglichen Regelung der Arbeitszeitdauer (HOFF/ WEIDINGER 1985, S. 14).

Die scharfe Trennung der Begriffe läßt sich in der Praxis jedoch nicht durchhalten. Konkrete Gebote oder Verbote sind oft interpretationsbedürftig und bedürfen zur Klärung eines Verfahrens. Das gilt besonders für Generalklauseln, etwa der oben erwähnten Ausnahmeregelung, daß nur "sachliche Gründe" diskriminierende Behandlung von Teilzeitarbeit rechtfertigen. Liegen Interessenkonflikte vor, wird die Wirksamkeit derartiger Generalklauseln durch ökonomische und politische Machtstrukturen unterlaufen. Umgekehrt entwickeln sich aus verfahrensmäßigen Geboten und Verboten Rechtspraktiken (Präzedenzfälle), die zu konkreten Verboten und Geboten werden. Die Wirksamkeit von Verboten oder Geboten zugunsten von Arbeitnehmern hängt dann sehr stark von der Mobilisierung des Rechts ab, und aus der Praxis wissen wir, daß sozial Schwache oft über ein geringes Mobilisierungspotential verfügen.

2.2 Regelungsangebote

Auch bei Regelungsangeboten kann zwischen normativen und verfahrensmäßigen unterschieden werden, und bei normative Regelungsangeboten wiederum zwischen immateriellen und materiellen; Kombinationen sind selbstverständlich möglich, etwa wenn eine Regelungsmaterie (beispielsweise Vorruchstand) freiwilligen Tarifverträgen überlassen bleibt, die dann bei Erfüllung bestimmter Bedingungen mit staatlichen Subventionsangeboten ergänzt werden.

(1) Ein immaterielles Regelungsangebot ist das Angebot des Gesetzgebers an die Tarifpartner, Tarifverträge allgemeingültig zu erklären. Dieses Regelungsangebot wird vorzugsweise für Manteltarifverträge, in denen allgemeine Arbeitsbedingungen (Vertragsschluß, Arbeitszeit, Urlaub, Kündigungsfristen usw.) geregelt werden, weniger dagegen für Lohntarifverträge in Anspruch genommen (SÖLLNER 1982).

(2) Als materielle Regelungsangebote werden vorzugsweise Lohnsubventionen praktiziert, beispielsweise Subventionen für die Errichtung zusätzlicher Teilzeitarbeitsplätze. In einigen Ländern gab es zeitweise auch Programme (z.B. in Holland), die einen Einkommensersatz für Vollzeitarbeitnehmer anboten, wenn sie freiwillig auf einen Teilzeitarbeitsplatz wechselten. Häufig werden solche (materiellen) Regelungsangebote wieder mit Geboten oder Verboten verknüpft, d.h., die Bedingungen der Inanspruchnahme und der Kreis der möglichen Teilnehmer werden mehr oder weniger detailliert geregelt. Die Ausgestaltung dieser Konditionen und die damit erzielte Balance zwischen Anreiz und Kontrolle sind entscheidend für Inanspruchnahme und Wirksamkeit solcher Regelungsangebote (vgl. Kap. 3).

Zu den konkreten materiellen Regelungsangeboten gehören auch Rechtsansprüche auf Leistungen, insofern eine solche Leistung erst auf individuellen Antrag wirksam wird. Die Wirksamkeit solcher Rechtsansprüche hängt also stark vom individuellen Inanspruchnahmeverhalten ab. Das wird z.B. deutlich beim Elternschaftsurlaub - eine besondere Form flexibler Teilzeitarbeit -, der in der Regel nur von Frauen in Anspruch genommen wird. Auch das Kurzarbeitergeld (68% des entgangenen Lohns) ist in Form eines Rechtsanspruchs geregelt, der bei Erfüllung bestimmter Bedingungen notfalls eingeklagt werden kann, in der Praxis jedoch vom (Inanspruchnahme-) Verhalten der Betriebe abhängt. Bei langjähriger Wirkung solcher Regelungsangebote entwickeln sich jedoch durch Erfahrung und Lernen Verhaltensroutinen (SCHMID/ SEMLINGER 1980).

(3) Ein verfahrensmäßiges Regelungsangebot ist beispielsweise der Vorrang von Tarifverträgen vor gesetzlichen oder anderen kollektiven Regelungen, von dem die Tarifpartner Gebrauch machen können oder auch nicht. Dieser Regulierungstyp eignet sich vor allem als Ergänzung für Verbote und Gebote, deren flächendeckend geltende Regelungen allenfalls Mindeststandards regulieren, der Komplexität der wirklichen Arbeitsmarkt- und Lebensumstände jedoch nicht gerecht werden können.

Es ist zu erwarten, daß durch die regionale und sektorale Differenzierung (Feinregulierung), die mit derartigen Tariföffnungsklauseln möglich wird, die Arbeitsbedingungen gegenüber den gesetzlichen Mindeststandards verbessert werden. In der Regel trifft dies wohl auch zu. Um so überraschender ist es daher, wenn solche Tariföffnungsklauseln ausdrücklich dazu eingeführt werden, daß aus dem Ergebnis der Verhandlungen auch (gegenüber den gesetzlichen Standards) schlechtere Arbeitsbedingungen resultieren dürfen.

Ein Beispiel dafür ist der § 6 Abs. 1 BeschFG, wonach durch Tarifvertrag von den Vorschriften zum Abschnitt Teilzeitarbeit "zuungunsten des Arbeitnehmers" abgewichen werden kann. Der Gesetzgeber - so ein Kommentar dazu - geht in diesem Falle davon aus, daß die Tarifvertragsparteien sachlich gerechtfertigte Ausnahmebestimmungen zu den gesetzlichen Regelungen, insbesondere an den Besonderheiten verschiedener Branchen orientierte Regelungen, treffen werden. Wegen des Machtgleichgewichts zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden wird davon ausgegangen, daß die sozialen Schutzinteressen der Arbeitnehmer dabei ausreichend berücksichtigt werden. Auch "Kirchen und öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften können in ihren Regelungen von den Vorschriften dieses Abschnitts abweichen".

Tariföffnungsklauseln zuungunsten der gesetzlichen Mindeststandards liegen zwar in der Logik des Tarifvorbehalts, schwächen jedoch die Arbeitnehmerseite, weil sie nun u.U. selbst um die Einhaltung von Mindeststandards kämpfen muß, wenn die andere Seite Substandards für selbstverständlich hält oder auch nur verhandlungstaktisch ausnutzt.

Tarifliche Regelungen können auch neben das geltende Recht treten und branchenspezifischen oder regionalen Besonderheiten Rechnung tragen. So können Tarifverträge monetäre Aufstockungen zum gesetzlich garantierten Kurzarbeitergeld regeln. Im Zusammenhang mit der Überstundenregulierung können Tarifverträge die tägliche Arbeitszeit auf maximal 10 Stunden pro Tag erweitern (§ 7 AZO), aber auch die gesetzlich erlaubte Überstundenzahl unterschreiten.

Neben dem Tarifrecht als typischem Fall für verfahrensmäßige Regelungsangebote enthält auch das BetrVG zahlreiche Regelungsangebote, die für flexible Arbeitszeitgestaltung relevant sind. Allerdings betreffen diese nur die Lage der Arbeitszeiten, nicht die regelmäßige Dauer der Arbeitszeiten, für die der Tarifvorbehalt gilt. Hier liegt möglicherweise eine Barriere für die weitere be-

schäftigungswirksame Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, auf die später zurückzukommen ist.

2.3 Zwischenbilanz

Es ist nun an der Zeit, eine thesehafte Zwischenbilanz zu ziehen:

(1) Der kurze Abriß des Spektrums regulativer Steuerungsinstrumente hat gezeigt, daß die Steuerung des Arbeitsmarktes über Recht sich nicht auf Gebote und Verbote beschränkt, sondern ein wesentlich weiteres Spektrum von Einflußmöglichkeiten umfaßt. Die Frage ist nicht "mehr" oder "weniger" Recht, sondern "welches" Recht oder schärfer: die Frage nach der richtigen und funktionsgerechten Kombination regulativer Instrumente. Recht in diesem weiter gefaßten Sinne grenzt nicht nur Handlungsspielraum ein, sondern kann ihn auch erweitern oder erst schaffen. Ein Urteil der Wirksamkeit darf sich nicht auf die einzelnen Regulierungstypen beschränken, sondern muß die faktischen und möglichen Kombinationen der Regelungsinstrumente und das Kräftefeld, in denen sie wirken, berücksichtigen.

(2) Die Demonstrations-Felder, die hier gewählt wurden, sind sehr verschiedenen (durch)reguliert: Teilzeitarbeit stellt regulativ praktisch noch ein weißes Feld dar. Vor dem Beschäftigungsförderungsgesetz gab es - mit Ausnahme der indirekt wirkenden Steuer- und Sozialversicherungsregelung - weder begünstigende noch einschränkende Regelungen. Die Überstunden-Regulierung stammt im wesentlichen noch aus der Arbeitszeitordnung des Dritten Reiches: diese setzt durch Regel- und Höchstarbeitszeiten einen relativ großzügigen rechtlichen Rahmen, der durch tarifliche und betriebliche Vereinbarungen ausgestaltet wird; einige Arbeitnehmergruppen sind durch Verbote besonders geschützt. Gegenüber der Überstunden-Regulierung stellt die rechtliche Gestaltung der Kurzarbeit einen modernen Regulierungstyp dar. In diesem Feld der Arbeitsmarktflexibilisierung wird gewissermaßen mit der gesamten zur Verfügung stehenden Klaviatur rechtlicher Instrumente gespielt: Gebote und Verbote sind effektiv mit Verfahrensregeln der betrieblichen und überbetrieblichen Mitbestimmung (Verfahrensregulierung) kombiniert und werden durch materielle Regelungsangebote unterstützt.

(3) Auf Anhieb ist nicht zu erkennen, daß die derzeitige Regulierung der Arbeitszeit für die Seite der Arbeitsnachfrage große beschäftigungshemmende Elemente enthält, die nach Deregulierung schreien. Eher im Gegenteil.

(a) Die derzeitige Regulierungspraxis der Teilzeitarbeit ist dadurch gekennzeichnet, daß sie lediglich einige - an sich selbstverständliche - Mindeststandards des Arbeitnehmerschutzes formuliert. Typisch ist auch, daß erst jetzt mit dem BeschFG die ersten Regulative flexibler Teilzeitarbeit geschaffen wurden, die jedoch noch als sehr zaghaft zu charakterisieren sind. So ist beispielsweise das Verbot der ungleichen Behandlung der Teilzeitarbeit im BeschFG noch unzureichend ausformuliert. Die Möglichkeit der diskriminierenden Behandlung bei Vorliegen "sachlicher Gründe" läßt noch zu viele Schlupflöcher für die Umgehung dieses Verbots zu, solange die Mehrzahl der Teilzeitarbeitsplätze von minderwertigem Rang sind. Grundsätzlich sind Betriebe frei, Arbeitsplätze mit beliebigen Arbeitszeitquanten und proportional gestaffelten Verdiensten unterhalb der durch Gesetz oder Tarifvertrag definierten Höchstarbeitszeit anzubieten; lediglich eine kollektive Einführung der Teilzeitarbeit bedürfte der betrieblichen oder tariflichen Mitbestimmung. Auch die Arbeitnehmer sind formal frei in der zeitlichen Dimensionierung ihres Arbeitskräfte-Angebots; ihre faktischen Möglichkeiten der Beeinflussung des Teilzeitarbeitsplatzangebots sind jedoch gering.

Das - wie noch zu zeigen sein wird - im internationalen Vergleich geringe Niveau der Teilzeitarbeit signalisiert jedoch, daß rechtliche Barrieren oder mangelnde rechtliche Koordinierungsleistungen die Ausbreitung einer für alle Seiten akzeptablen Teilzeitarbeit hindern. So ist zu prüfen, ob die steuer- und sozialrechtlichen Regelungen Barrieren für ein größeres Angebot von Teilzeitarbeitsplätzen darstellen. Auch die verfahrensrechtlichen Regelungen verhindern möglicherweise, daß von der Arbeitsangebotsseite ein größerer Druck auf die Schaffung qualifizierter Teilzeitarbeitsplätze ausgeübt wird. Schließlich werden die Möglichkeiten materieller oder immaterieller Regelungsangebote, die bislang fehlen (von experimentellen Episoden wie Teilzeitlohnkostenzuschüssen einmal abgesehen), zu prüfen sein.

(b) Die im internationalen Vergleich große Zahl der gesetzlich erlaubten Überstunden im Jahr oder auch die Zuschlagsregel von 25% stellen auf den ersten Blick keine Flexibilitätsbarrieren dar, eher im Gegenteil: unter beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten, d.h. der Reduzierung von Überstunden zugunsten von mehr Beschäftigung, erwecken sie eher den Verdacht einer zu laschen oder phantasielosen Regulierung.

(c) Die Regulierung der Kurzarbeit stellt gegenüber der Regulierung von Teilzeitarbeit und Überstunden einen modernen und im Vergleich zu anderen

Ländern fortgeschrittenen Typ des Arbeitsmarktrechts dar. Es ist daher zu fragen, ob aus der Konstruktion dieser Regulierungsform nicht Lehren für andere arbeitsmarktpolitische Funktionen zu ziehen sind.

Ich wende mich nun der Empirie und Praxis von Teilzeitarbeit, Überstunden und Kurzarbeit zu. Das folgende Kapitel soll zeigen, ob es Zusammenhänge zwischen Formen rechtlicher Steuerung und zeitlicher Flexibilität des Arbeitsmarktes gibt, und welche unausgeschöpften Handlungsspielräume einer flexiblen Arbeitszeitpolitik vorhanden sind. Es handelt sich freilich um erste Überlegungen, die sowohl einer besseren empirischen Fundierung als auch einer weiteren theoretischen Durchdringung bedürfen.

3. WIRKUNGSANALYTISCHE ASPEKTE UND HANDLUNGSSPIELRÄUME FLEXIBLER ARBEITSZEITPOLITIK

3.1 Rechtliche Gestaltungsspielräume der Teilzeitarbeit

Die Aufmerksamkeit der Flexibilisierungs- und Regulierungsdebatte auf Teilzeitarbeit rechtfertigt eine jüngst von der ILO veröffentlichte Studie, nach der die Bundesrepublik bei Teilzeitarbeit im Vergleich zu anderen Ländern zurücksteht (DE NEUBOURG 1986).³ Danach beträgt die Teilzeitquote (der Anteil der Teilzeitarbeitnehmer an der Gesamtzahl der Beschäftigten) in Norwegen 28 Prozent, dahinter folgen Schweden (24), Holland (21), Großbritannien (19), Japan (16), Kanada (15) und die USA (14). In der Bundesrepublik liegt diese Quote - je nach Berechnungsmethode - zwischen 9 und 13 Prozent; ähnlich niedrige Quoten haben Frankreich, Österreich und die Schweiz.

Sowohl die Erklärung als auch die Bewertung dieser Unterschiede ist schwierig. Dazu bedürfte es gesicherter vergleichbarer Statistiken vor allem für die Struktur und qualitativen Merkmale der Teilzeitbeschäftigung. Denn es kann nicht darum gehen, Teilzeitbeschäftigung um jeden Preis zu erhöhen; die qualitativen Bedingungen, denen eine Flexibilisierungs-Politik zu genügen hat, habe ich schon weiter oben formuliert. Darüber hinaus müßten alle für Arbeitszeit relevanten Regulative der einzelnen Länder bekannt sein, wofür derzeit ebenfalls systematische und vergleichbare Unterlagen fehlen. Einzelne empirische Studien und theoretische Überlegungen ermöglichen jedoch auch beim derzeit unbefriedigenden Stand der Forschung erste Hinweise, in welcher

Richtung eine "präventive" Regulierung zur Förderung beschäftigungswirksamer Teilzeitarbeit zu gehen hätte.

Wie schon im Zwischenresümee erwähnt, gibt es so gut wie keine Verhaltensnormen (immaterielle Gebote und Verbote), welche die Arbeitgeber daran hindern könnten, Teilzeitarbeitsplätze einzurichten. Das Fehlen normativer Mindeststandards mag jedoch Grund für die Zurückhaltung und den Widerstand der deutschen Gewerkschaften gegen Teilzeitarbeit sein. Die schlechten Arbeitsbedingungen vieler Teilzeitplätze dienen als Legitimation für diesen Widerstand, und das Fehlen normativer Mindeststandards wiederum nährt die schlechte Wirklichkeit - so wird ein kleiner Teufelskreis geschlossen. Es ist daher denkbar, daß eine inhaltliche Füllung des jetzt noch zahnlosen § 2 Abs. 1 BeschFG (Benachteiligungsverbot) einen Grund für die Zurückhaltung der Gewerkschaften beiseite schieben und eine offensivere Tarifpolitik zugunsten einer beschäftigungswirksamen Expansion der Teilzeitarbeit hervorrufen könnte. Das Verhalten der Gewerkschaften in Holland, die sich nach einer befriedigenden normativen Regulierung durch den Staat für eine offensive Politik der Teilzeitarbeit ausgesprochen haben, spricht z.B. für diese These. Ratsam wäre daher, einige Mindeststandards inhaltlicher oder verfahrensmäßiger Art zu konkretisieren, z.B. Teilnahme an betrieblicher Altersversorgung, anteilige Gewährung aller Nebenleistungen des Betriebes, Teilnahme an betrieblicher Weiterbildung und Unterstützung des betrieblichen Aufstiegs, Gewährleistung des Prinzips der Freiwilligkeit und Regelungen über die Rückkehr in ein Vollzeitverhältnis. Diese Mindest- und Rahmenbedingungen wären dann durch Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen auszufüllen.

Im Bereich verfahrensmäßiger Verhaltensregeln stellt möglicherweise der Tarifvorbehalt für Fragen der Dauer der Arbeitszeit eine Barriere für eine Erweiterung qualifizierter Teilzeitarbeit dar. Regelungsangebote auch auf betrieblicher Ebene könnten hier Abhilfe schaffen. Denkbar wäre beispielsweise eine Erweiterung des Betriebsverfassungsgesetzes dahingehend, daß den Belegschaftsmitgliedern z.B. das Recht eingeräumt wird, in selbstgewählten Arbeitsgruppen die Sollarbeitszeit innerhalb der Gruppe zu verkürzen und in Abstimmung mit dem Betriebsrat mit der Unternehmensleitung zu verhandeln und dann innerhalb dieser Sollarbeitszeit die Arbeitszeit autonom zu variieren (zu einem entsprechenden Vorschlag vgl. WEIDINGER 1985).

Im Bereich der materiellen Verhaltensregeln könnten sich die Beitragsbemessungsgrenzen zur Gesetzlichen Krankenversicherung, zur Renten- und Ar-

beitslosenversicherung zuungunsten der Teilzeitbeschäftigung auswirken, wenn Arbeitsplätze mit Löhnen/ Gehältern über den Beitragsbemessungsgrenzen geteilt werden. Die Bedeutung dieser möglichen Beschäftigungsbarrieren ist in der Bundesrepublik jedoch gering, wie Recherchen in dem von HOFF und WEIDINGER zusammengestellten Handbuch für Teilzeitarbeit beweisen. Allenfalls bei den höchsten Einkommensklassen könnten sie eine Rolle spielen. Modellrechnungen und "Studien in Großunternehmen, die bekanntlich meist mehr Sozialleistungen bieten als kleinere Firmen, haben die gesamte diesbezügliche Mehrbelastung je aufgeteiltem Arbeitsplatz auf maximal 1.000 DM pro Jahr geschätzt. Dieser Wert dürfte die absolute Obergrenze darstellen".

Eine wirkliche Barriere für einen flexiblen Arbeitsmarkt stellen die derzeitigen Obergrenzen der Beitragsbemessung also nicht dar. Eine andere Frage ist, ob die derzeitigen Untergrenzen der Sozialleistungspflicht einen Anreiz bzw. eine Barriere für Teilzeitbeschäftigung darstellen. Je höher die Untergrenze der gesetzlichen Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, desto größer der Anreiz für die Unternehmen, Teilzeitbeschäftigung zu bevorzugen. Ein empirischer Vergleich der Teilzeitbeschäftigung in Großbritannien und in der Bundesrepublik gibt dazu aufschlußreiche Hinweise (SCHOER 1986).

In beiden Ländern sind die Arbeitnehmer u.a. von der Versicherungspflicht ausgenommen, wenn eine bestimmte Verdienstgrenze (im Jahre 1983 £ 29,50 pro Woche in Großbritannien und DM 390,- pro Monat in der Bundesrepublik Deutschland) unterschritten wird. Setzt man diese Schwellenwerte in Beziehung zu den jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Durchschnittsverdiensten, so ergibt sich, daß ein Arbeitnehmer in Großbritannien bis zu 23 Prozent des nationalen Durchschnittsverdienstes erzielen darf, ohne der Sozialversicherungspflicht zu unterliegen. In der Bundesrepublik Deutschland beträgt der entsprechende Prozentsatz dagegen nur 14 Prozent. Die höhere Sozialversicherungspflichtgrenze in Großbritannien stellt einen beträchtlichen Anreiz für die Arbeitgeber dar, Teilzeitarbeitsplätze einzurichten. Dies gilt insbesondere für Wirtschaftszweige mit niedrigem Lohnniveau, da es vor allem dort, z.B. durch Aufspaltung von Vollzeitstellen, möglich ist, Teilzeitpositionen mit Verdiensten unterhalb der Sozialversicherungspflichtgrenze zu schaffen.

Die Studie kommt beim Vergleich der empirischen Ergebnisse überzeugend zu dem Schluß, daß - neben einem Struktureffekt, der aus dem höheren Anteil des Dienstleistungssektors an der Gesamtbeschäftigung in Großbritannien resultiert - vor allem die deutlich höhere Geringfügigkeitsgrenze bei der

Sozialversicherungspflicht in Großbritannien das deutlich verschiedene Niveau, aber auch die verschiedene Struktur der Teilzeitbeschäftigung zu erklären vermag. Empirisch zeigt sich nämlich der gravierendste Unterschied zu Großbritannien bei der Betrachtung der absoluten Zahlen im Sektor "Handel und Gastgewerbe", also einem Niedriglohnsektor. In diesem Wirtschaftszweig sind in der Bundesrepublik Deutschland 90.000 Nichtversicherungspflichtige beschäftigt, die entsprechende Zahl für Großbritannien beträgt dagegen rund 650.000 und ist damit um 560.000 höher.

Während das britische Beispiel wohl keine empfehlenswerte Grundlage für eine Reform der Teilzeitregulierung darstellt, weil eine derartige Anreizpolitik über die Lohnnebenkosten die normativen Bedingungen qualifizierter Teilzeitarbeit verletzt und für viele Teilzeitarbeiter kein existenzsicherndes Einkommen gewährleistet, bietet das schwedische Beispiel Hinweise für eine Verbesserung der Bedingungen von Teilzeitarbeit durch materielle Regelungsangebote in Verbindung mit normativen Rechtsansprüchen. In Schweden existiert seit Jahren ein Recht auf Teilzeitarbeit für Eltern mit Kleinkindern und zweitens eine Elternschaftsversicherung, die den durch Teilzeitarbeit entstehenden Verdienstaufschlag teilweise ausgleicht (GRUPPE POLITIK-INFORMATIONEN AM IIM/AMP 1982). Derartige Rechtsansprüche könnten auch auf andere Arbeitnehmergruppen in besonderen Lebenslagen ausgeweitet werden, beispielsweise auf Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen mit besonderen Arbeitsbelastungen im Erwerbsebereich oder auf ältere Arbeitnehmer (KURZ-SCHERF 1985).

Eine weitere Möglichkeit wäre eine Kopplung verfahrensmäßiger und materieller Regelungsangebote in Analogie zum Vorruhestandsgesetz: Einkommensverluste bei "gleitendem" Vorruhestand (etwa ab 55 Jahren) könnten durch freiwillige Tarifverträge teilweise kompensiert und eventuell (bei Wiederbesetzung freiwerdender Arbeitsplatzkapazitäten) durch Zuschüsse der Bundesanstalt für Arbeit ergänzt werden.

Um das Spektrum regulativer Instrumente zu vervollständigen, sind schließlich noch materielle Regelungsangebote in Form finanzieller Anreize zu erwähnen. In den letzten Jahren wurden in mehreren Ländern Initiativen zur Förderung des Ausbaus von Teilzeitarbeit durch Lohnkostenzuschüsse für Arbeitgeber ergriffen: in fünf Ländern der Bundesrepublik, in Großbritannien und den Niederlanden. Einige Länder erprobten Maßnahmen, die bei Arbeitnehmern, die Vollzeit arbeiten (oder arbeiten wollen), die Bereitschaft zur Teilzeitarbeit fördern sollten. Auch hier wurden entsprechende Versuche mit direkten

finanziellen Anreizen unternommen, beispielsweise in den Niederlanden und in Belgien.

Die Erfahrungen zeigen jedoch, daß weder direkte Subventionen an Arbeitgeber noch solche an Arbeitnehmer besonders wirkungsvoll sind: Je anspruchsvoller die arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Zusatzkonditionen formuliert werden, um eine hohe Qualität der neu geschaffenen Teilzeitplätze zu sichern, desto größer sind Mitnahmeeffekte oder es werden qualitativ schlechte Teilzeitarbeitsplätze geschaffen (CASEY 1982; WEITZEL/ HOFF 1982). Derartige materielle Regelungsangebote erfordern generell eine heikle Balance zwischen Anreiz und Kontrolle, die nur in seltenen Fällen praktikierbar ist (SCHARPF 1983).

3.2 Rechtliche Gestaltungsspielräume bei Überstunden

Für das Jahr 1984 ermittelte das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung durchschnittlich 1,7 Überstunden je Arbeitnehmer und Woche oder 73,4 Stunden im Jahr. In Beschäftigungsäquivalente umgerechnet entspricht das etwa 900.000 Vollzeitbeschäftigten. (Zur regulativen und vor allem statistischen Empirie vgl. den guten und umfassenden Überblick von WEIDINGER/ HOFF 1984.) In einer weiteren Reduzierung der Überstunden liegt daher ein großes rechnerisches Beschäftigungspotential: selbst wenn nur ein Drittel dieses Potentials beschäftigungswirksam verringert werden könnte, würde die Beschäftigtenzahl um 300.000 steigen und die Arbeitslosenzahl um etwa 200.000 fallen. Angesichts solcher Größenordnungen lohnt sich die Frage, ob nicht durch eine Veränderung der Überstunden-Regulierung dieses rechnerische Beschäftigungspotential genutzt werden könnte.

Systematisch vergleichbare Daten für andere Länder liegen nicht vor, so daß beim derzeitigen Stand der Forschung die Grundlagen für eine empirisch-vergleichende Analyse der Auswirkungen unterschiedlicher Überstunden-Regulierung fehlen. Aber auch in anderen Ländern ist das Thema einer beschäftigungswirksamen Überstunden-Reduzierung ein Dauerbrenner. EHRENBURG/ SCHUMANN (1982) beziffern die Zahl der durchschnittlichen Überstunden pro Woche und je Arbeitnehmer in der Verarbeitenden Industrie in den USA 1977 auf 3,4 Stunden; schon eine Reduzierung der Überstunden um 20% erbrächte rechnerisch eine Steigerung der Beschäftigung um 1,7%. In Großbritannien entfallen auf die Vollzeit-Arbeitskräfte durchschnittlich 2,6 Stunden

pro Woche (April 1984). Umgerechnet in Vollzeit-Beschäftigte reicht die Überstundenzahl für mehr als eine Million Arbeitsplätze (METCALF 1984).

Zunächst ist zu klären, ob der zu beobachtende Rückgang von Überstunden mit regulativen Veränderungen in Verbindung gebracht werden kann. Denn das derzeitige Niveau der Überstunden ist zwar vor allem konjunkturbedingt niedrig, aber es hat sich seit 1975 auch insgesamt etwas gesenkt: 1960 arbeitete jeder Arbeitnehmer durchschnittlich 95 Überstunden im Jahr, 1965 waren es 119, 100 in der Rezession 1967. Im Jahre 1970 wurde das Maximum von 156 Überstunden im Jahr registriert, in der Rezession 1975 waren es wieder 100. Auf der Grundlage dieser Daten ist die Vermutung geäußert worden, daß die deutsche Industrie schon jetzt die "unausweichliche Mindestzahl an Überstunden" erreicht habe. Eine weitere Reduzierung würde die Beschäftigung eher mindern als erhöhen. Dahinter steckt das einfache ökonomische Kalkül, Überstunden seien wegen der Fixkosten der Arbeit billiger und die effizienteste Anpassungsform an variable Marktbedingungen: werde billiger produziert, könne auf dem Markt billiger angeboten werden; dann werde mehr abgesetzt und mehr Personal könne eingestellt werden. Vor einer gesetzlichen Reduzierung der Überstunden wird gewarnt, allenfalls eine tarifpolitisch vereinbarte Reduzierung der Überstunden wird ins Auge gefaßt (LACHMANN 1985).

Zunächst ist festzustellen, daß es weder auf gesetzlicher noch auf tariflicher Ebene in den letzten zehn (oder 25) Jahren nennenswerte Änderungen der Überstundenregulierung gab. Im Regulierungsbereich kann also nicht die Ursache für den Rückgang der Überstundenzahl gesucht werden. Vielmehr hätte ein indirekter regulativer Faktor, nämlich der relative Anstieg der (teilweise fixen) Lohnnebenkosten die Überstunden theoretisch steigen lassen müssen; amerikanische Untersuchungen haben diese theoretische Erwartung auch empirisch bestätigt gefunden (EHRENBERG/ SCHUMANN 1982). WEIDINGER und HOFF weisen überzeugend darauf hin, daß der über konjunkturelle Bedingungen hinausgehende Rückgang der Überstunden Folge der zunehmenden Flexibilität der Arbeitszeiten ist. Die in den letzten Jahren eingeführten flexiblen Arbeitszeitsysteme lassen auf Grund des eingebauten Zeitausgleichs einen Gutteil der herkömmlichen Mehrarbeit verschwinden, ohne daß eine Beschäftigungsausweitung stattfindet, weil die zusätzliche Arbeitszeit nun in beschäftigungsschwachen Zeiten meist zuschlagsfrei "abgefeiert" wird (EMNID-INSTITUT 1981).

Aber auch ein beschäftigungswirksamer weiterer Abbau von Überstunden wird sich nur realisieren lassen, wenn er mit flexiblen Systemen der Arbeitszeit verbunden wird. Denn für die Arbeitgeberseite gibt es objektive Gründe für einen zunehmenden Bedarf an Mengenflexibilität, während sich die Gewerkschaften auf eine zunehmende Flexibilisierung nur einlassen können, wenn sie in beschäftigungswirksame Bahnen gelenkt wird. Wie eine derartige Koordination scheinbar gegensätzlicher Interessen durch Recht in die Wege geleitet werden kann, soll im folgenden gezeigt werden.

Eine Politik der Überstundenbegrenzung und des beschäftigungswirksamen Freizeitausgleichs findet bislang nirgends ernsthaft Unterstützung, sondern stößt eher auf Widerstand. Aus der Sicht der Arbeitgeber bringt jede Einschränkung des bisher zulässigen Überstundenrahmens eine Verringerung der Flexibilitätsspielräume bei der Personalplanung mit sich. Es ist nun einmal sehr bequem, bei einem eiligen zusätzlichen Auftrag, bei unvorhergesehenen technischen Pannen oder bei plötzlichem Ausfall von Personal einfach Überstunden anzusetzen.

Für die Arbeitnehmer sind Überstunden vor allem als zusätzliche Einkommensquelle interessant. Die Meinungen sind hier jedoch durchaus geteilt: Nach einer Repräsentativerhebung des EMNID-INSTITUTS 1979/80 machen 49 Prozent der Überstunden leistenden Arbeitnehmer deshalb Überstunden, weil sie sich ihnen "schlecht entziehen" können; 14 Prozent gaben an, arbeitsvertraglich zur Ableistung von Überstunden verpflichtet zu sein. Demgegenüber machte nach eigener Angabe nur ein Viertel der Befragten Überstunden wegen des damit verbundenen zusätzlichen Einkommens, wobei jeder Dritte dieser Gruppe ausdrücklich erklärte, ungern Überstunden zu machen (EMNID-Institut 1981). Zu ähnlichen Ergebnissen, jedoch mit anderer Gewichtung, gelangt eine Untersuchung in der bremischen Metallindustrie. Finanzielle Aspekte der Mehrarbeit stehen hier bei drei von vier Arbeitern im Vordergrund, während nur jede(r) fünfte kaufmännische Angestellte und jede(r) dritte technische Angestellte Einkommensinteressen mit Überstunden verbindet (MOLL et al. 1985).

Neben der eher ambivalenten Interessenlage der einzelnen Arbeitnehmer scheinen auch institutionelle Gründe der Interessenvertretung als Barriere für eine weitere Überstundenbegrenzung eine Rolle zu spielen. Überstunden unterliegen, wie oben ausgeführt, der betrieblichen Mitbestimmung. Untersuchungen haben gezeigt, daß Überstunden für die Betriebsräte eine zentrale strate-

gische Verhandlungsmasse darstellen. Vereinzelte Versuche, von Unternehmen beantragte Überstunden zu verweigern, um Neueinstellungen zu erzwingen, haben die Verhandlungsposition der Betriebsräte geschwächt, so daß diese Versuche meist aufgegeben wurden (STREECK 1984).

Dieser erste Blick auf die Interessenpositionen vermittelt das Bild einer Pattsituation. Doch bei genauer Betrachtung läßt sich die Interessenkonstellation eher mit der Situation des Gefangenendilemmas kennzeichnen, denn für beide Seiten lassen sich auch gute Gründe anführen, in Zukunft auf Überstunden zu verzichten:

Auch wenn Überstunden für den Arbeitgeber auf den ersten Blick vorteilhafter erscheinen als Neueinstellungen, kann diese Rechnung täuschen. So verschlechtert sich bei Überlastung auch die Arbeitsfähigkeit des Arbeitnehmers, was sich in höheren Fehlzeiten, sinkender Produktivität und abnehmender Qualität der Arbeit niederschlägt. Demgegenüber kann man in den meisten Fällen davon ausgehen, daß die Ersetzung von (Dauer-)Mehrarbeit durch Neueinstellungen kaum Mehrkosten mit sich bringt. Man vergleiche dazu die eingesparten Überstundenzuschläge mit den zusätzlichen Personalfixkosten und berücksichtige, daß sich neben den direkten Kosten pro Arbeitsstunde häufig auch Urlaubsgeld, 13. Monatsgehalt und andere Sonderzahlungen nach dem tatsächlichen Einkommen des Mitarbeiters einschließlich Überstunden richten. Zieht man zudem die Möglichkeiten flexibler Arbeitszeitgestaltung ohne Anfall von Überstunden in Betracht, dann zeigt sich, daß Überstunden sogar eine teure Lösung betrieblicher Personalprobleme sein können.

Aus der Sicht der Arbeitnehmer ist der Nutzen von Überstunden ebenfalls fraglich. Neben den bereits genannten gesundheitlichen Bedenken können nämlich auch finanzielle Gründe gegen Mehrarbeit sprechen. Immerhin wird jede zusätzlich verdiente Mark mit den Grenzsteuersatz belastet, der bei einem Bruttoeinkommen von monatlich DM 2.500,-- bei ca. 33 Prozent liegt; hinzu kommen die Sozialabgaben. Selbst bei einer mit Zuschlag vergüteten Überstunde kann also netto weniger Lohn herauskommen als durchschnittlich pro Stunde der normalen Arbeitszeit. Diese Bilanz verschlechtert sich weiter, wenn man bedenkt, daß bei erhöhter Arbeitsbelastung durch Überstunden die Möglichkeit der - steuerfreien - Eigenarbeit etwa am eigenen Haus oder als Nachbarschaftshilfe auf gegenseitiger Basis wegfällt. Eigenarbeit kann jedoch viele Ausgaben ersparen, die z.B. für Reparaturen anfallen, wenn man selbst

keine Zeit dazu hat. Außerdem wird sie häufig als wünschenswerter Ausgleich gegenüber der regulären Lohnarbeit empfunden.

Wenn diese objektive Analyse der Interessenlage richtig ist und zusätzlich der Gesichtspunkt der Solidarität mit denen, die keine Arbeit haben, berücksichtigt wird, dann liegt eine Lösung dieses Problems in Analogie zur Lösung des klassischen Gefangenendilemmas nahe: Erzwingung der Kooperation durch Verhaltensnormen und/oder durch entsprechende Verhaltensanreize. Oder in Worten des oben ausgeführten Regelungsinstrumentariums ausgedrückt: Eine Kombination von normativen und materiellen Verhaltensregeln sowie verfahrensrechtlicher wie materieller Regelungsangebote.

Man könnte zunächst an eine wesentlich engere Begrenzung der gesetzlichen Regelarbeitszeit auf beispielsweise 40 Stunden pro Woche denken. Im internationalen Vergleich ist die gesetzlich erlaubte Überstundenzahl pro Woche ohnehin eine der höchsten. Das britische Internationale Institut für Personalmanagement macht dazu folgende Angaben (METCALF 1984):

Land	Maximal erlaubte Überstundenzahl
Österreich	5
Belgien	5
Norwegen	8
Niederlande	8
Frankreich	10
BR Deutschland	10
Italien	12

Diese Überstundenbegrenzung könnte mit dem Gebot des Freizeitausgleich gekoppelt werden, wenn die Zahl der Überstunden eine bestimmte Schwelle überschreitet. In Belgien, beispielsweise, ist die vierteljährliche Überstundenzahl auf 65 Stunden begrenzt: die Hälfte davon muß mit einem Zuschlag von 1,5 bezahlt, die andere Hälfte in Freizeit ausgeglichen werden (METCALF 1984; BLANDY 1984).

Eine weitere Bedingung wären normative Regelungsangebote, welche die Regulierung der erforderlichen regionalen und sektoralen Differenzierung betrieblichen und tariflichen Vereinbarungen überließe. Hier kämen dann die flexiblen Arbeitszeitsysteme in Anwendung, wie sie in der Literatur verschiedent-

lich ausgeführt worden sind (beispielhaft vgl. wiederum INITIATIVE FÜR ARBEITSUMVERTEILUNG 1985). Der oft vorgebrachte Einwand, daß eine Überstundenreduktion deswegen nicht wirksam ist oder gar kontraproduktive Effekte habe, weil die Qualifikationen für die freiwerdenden Arbeitskapazitäten auf dem Arbeitsmarkt nicht verfügbar wären, muß mit dem Hinweis begegnet werden, daß dieser mögliche Engpaß eben durch eine Koppelung der Verhaltensnorm mit materiellen Regelungsangeboten der Qualifizierung vermieden werden kann.

So wie heute niemand an der Notwendigkeit einer zentralen Geldmengensteuerung zweifelt, wird sich auch die Einsicht durchsetzen müssen, daß in Zukunft eine zentrale Zeitmengensteuerung notwendiger denn je ist. Solche politisch gesetzten Rahmenbedingungen (Sollgrößen) schränken sicherlich den Handlungsspielraum vieler einzelner Betriebe oder Arbeitnehmer zunächst ein, weil sie einen Anpassungsprozeß an die neuen Sollgrößen erfordern, aber der dadurch erzeugte Kooperationsdruck setzt langfristig Flexibilitätspotentiale frei, die allen zugute kommen. So wie verschärfte Umweltnormen die Einführung umweltfreundlicher Produktionsanlagen oder -produkte beschleunigen (vgl. etwa Japan und USA), können restriktive Sollgrößen der Arbeitszeit die Flexibilisierung der Grundarbeitszeiten beschleunigen und zugleich die Herausbildung neuartiger Schichtsysteme stimulieren, die zusätzliche Neueinstellungen ermöglichen. Sollte die Befähigung zur Einhaltung der neuen Verhaltensstandards fehlen (etwa bei Klein- und Mittelbetrieben, können materielle Regelungsangebote - beispielsweise kostenlose Beratung bei der Einführung flexibler und beschäftigungswirksamer Arbeitszeitsysteme - die Anpassung an die neuen "Sollwerte" unterstützen.

Sollte eine derartige Überstundenbeschränkung politisch nicht konsensfähig sein, könnte man immer noch an eine weichere Regulierungsform denken: an eine Verteuerung der Überstunden beispielsweise durch progressive Sozialabgaben, insbesondere der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung, an eine entsprechende Senkung dieser Abgaben für Arbeitszeiten unter den tariflichen Regularbeitszeiten und schließlich an eine generelle oder stufenweise Erhöhung der Überstundenzuschläge.

3.3. Rechtliche Gestaltungsspielräume bei Kurzarbeit

Kurzarbeit ist ein gewichtiges arbeitsmarktpolitisches Instrument geworden, dessen Bedeutung in keinem anderen Land so groß ist wie in der Bundesrepublik. War der Beitrag von Kurzarbeit in den sechziger Jahren noch bescheiden, entwickelte sich das Kurzarbeitergeld in den siebziger Jahren neben Fortbildung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zum dritten Pfeiler der deutschen Arbeitsmarktpolitik. Grund dafür war nicht zuletzt auch die regulative Veränderung dieses Instruments im AFG 1969, die gegenüber dem AVAVG vor allem Leistungsverbesserungen für die Kurzarbeiter brachte (FLECHSENAR 1980)

Effizienz und Verteilungswirkungen sind in diesem Instrument besonders wirksam kombiniert. Während konjunkturelle Nachfrageschwankungen beispielsweise in Amerika durch befristete Entlassungen (lay offs) aufgefangen werden, die Last des Arbeitsmangels also von einer (begrenzten) Gruppe von Beschäftigten nach dem Prinzip "Last in, First out" zu tragen ist, wird durch Kurzarbeit die Last des Arbeitsausfalls auf mehrere Schultern verteilt. Für die Betriebe bleiben die qualifizierten Arbeitskräfte und für die Kurzarbeiter bleibt der Arbeitsplatz in jedem Fall erhalten. Das stärkt die Loyalität der Mitarbeiter zum Betrieb und ihre Solidarität untereinander, was wiederum der Qualität der Arbeit und der Verlässlichkeit der Mitarbeiter zugute kommt (SCHMID/ SEMLINGER 1980; FLECHSENAR 1980).

Wie oben schon dargestellt, ist die rechtliche Konstruktion der Kurzarbeit eine gelungene Kombination von normativen, verfahrensmäßigen oder materiellen Verhaltensregeln und Regelungsangeboten. Kurzarbeit bietet die Möglichkeit einer spürbaren und kurzfristigen Kostenbeeinflussung, mit der vor allem die sonst fixen Personalkosten vorübergehend und zum Großteil flexibilisiert werden können, da der Beitragsfonds der Bundesanstalt einen wesentlichen Teil der Lohnkosten übernimmt, aber auch die Arbeitnehmer, der Fiskus und die anderen Sozialversicherungsträger am Beschäftigungsrisiko beteiligt werden. Kurzarbeit unterstützt vor allem die einleitend abgeleitete steigende Notwendigkeit der Mengenflexibilität. Die Arbeitszeitquanten können fast beliebig dosiert und je nach betrieblichem Bedarf flexibel gestaltet werden.

Diese Vorteile der Mengenflexibilität hat die amerikanische Bundesregierung veranlaßt, probeweise 1982 ein entsprechendes Gesetz einzuführen, das die Restriktionen des Arbeitslosenversicherungssystems aufhebt. Nach dem bis dahin geltenden Gesetz wurde eine dosierte Mengenflexibilität verhindert, weil

partielle Versicherungsleistungen beschränkt waren auf die Differenz zwischen wöchentlichen Voll-Leistungen der Arbeitslosenversicherung und den jeweils erzielbaren Wochenverdiensten. Diese restriktive Regelung partieller Leistungen der Arbeitslosenversicherung führte zum Ergebnis, daß Arbeitnehmer mindestens die Hälfte der wöchentlichen Arbeitszeit kurzarbeiten mußten, um in den Genuß partieller Arbeitslosenversicherungsleistungen zu kommen (ITTNER 1982).

Die Regulierung der Kurzarbeit ist sicherlich nicht ohne Probleme. Sie bietet eine Problemlösung für ein Beschäftigungsrisiko, das sektoral und betrieblich und damit auch personell und regional ungleich verteilt ist. Bei einer zentralen Fondsfinanzierung wie in der Bundesrepublik läßt sich daher eine Kreuz-Subventionierung⁴ nicht vermeiden. Das ist bei einer Beitragsfinanzierung mit ausdrücklichen Solidaritätsprinzipien solange tragbar, wie andere arbeitsmarktpolitischen Funktionen (Lohnersatzleistungen für Arbeitslose, Weiterbildung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, berufliche Rehabilitation) nicht beeinträchtigt werden. Es hat sich gezeigt, daß bei langandauernder Massenarbeitslosigkeit diese Grenze zeitweise überschritten wurde (BRUCHE/REISSERT 1985; SCHMID 1986). Sollte sich darüber hinaus herausstellen, daß die Funktion der Kurzarbeit weiterhin an Bedeutung gewinnt (oder gewinnen muß), wird an Regulierungsreformen zu denken sein.

Die unvermeidliche Verteilungswirkung der Kurzarbeit ließe sich durch einen regelgebundenen und steuerfinanzierten Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit besser rechtfertigen als beim bisherigen rein beitragsfinanzierten System. Zu denken wäre auch an eine stärkere finanzielle Beteiligung der kurzarbeitsintensiven Tarifpartner. Diese ließe sich erzwingen durch eine leichte Reduzierung der maximal zulässigen Dauer und/oder des Umfangs von Kurzarbeit. Im beginnenden Computerzeitalter ist darüber nachzudenken, ob die Beitragssätze entsprechend der Inanspruchnahme von Kurzarbeit ("experience rating") zu variieren sind. Da die Betriebe zunehmend automatisierte Buchungsverfahren zur Abrechnung von Löhnen und Beiträgen installieren, kann diese Variabilität auch technisch ohne größere Zusatzkosten bewältigt werden. Damit wäre ein Regelmechanismus geschaffen, der einen Anreiz zum möglichst sparsamen und effizienten Umgang mit Kurzarbeit schafft.

Kurzarbeit deckt nur ein spezifisches, nämlich das konjunkturelle Beschäftigungsrisiko. Denkbar wäre auch eine Erweiterung des Instrumentariums für strukturelle Beschäftigungsrisiken oder Instrumente in analoger Konstruktion

zur Kurzarbeit. Trotz einiger Ansätze fehlt bisher ein Instrument, das einen flexiblen gleitenden Übergang vom Arbeitsleben in die Rente ermöglicht. Die Alternative ist eben meistens immer noch, voll drinnen zu bleiben oder ganz aus dem Erwerbsleben auszuschneiden. Nach dem Modell der Kurzarbeit könnten flexible Teilzeittrentensysteme reguliert werden, sei es durch einen entsprechenden zweckspezifischen Fonds, sei es durch Erweiterung der Leistungsfunktionen von Kurzarbeit. Ebenso könnte eingeführt werden, daß bei längerfristigen Perioden der Kurzarbeit (z.B. länger als drei Monate) die Gewährleistung von Kurzarbeitergeld von der betrieblichen oder überbetrieblichen Weiterqualifizierung der Kurzarbeiter abhängig gemacht wird.

AUSBLICK

Der These "Mehr Arbeit durch weniger Recht" liegt eine einseitige Vorstellung von der Funktion des Rechts zugrunde: nämlich prohibitives Recht im Sinne der Einschränkung von Verhaltensmöglichkeiten zum Schutze der Bürger. Dieses Recht schützt fundamentale Eigentums- und Lebensrechte, schützt die Schwachen vor den Starken, schützt den Bürger vor willkürlichen oder unnötigen Eingriffen des Staats - immer vorausgesetzt, daß dieses Recht überhaupt entwickelt und politisch-institutionell adäquat abgesichert ist (z.B. Gewaltenteilung, rechtliche Bindung von Gesetzen, freie Wahlen etc.).

Diesen prohibitiven Koordinationsleistungen von Recht steht der Typ von Recht gegenüber, der positive oder gewissermaßen präventive Koordinationsleistungen erbringt. Dieses präventive Recht garantiert z.B. die Einhaltung von Verträgen, indem es willentliche oder fahrlässige Vertragsbrüche sanktioniert. Es vermindert auch Risiken bei Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Alter und erhöht damit beispielsweise die Mobilitätsbereitschaft der Arbeitnehmer. Es schützt auch vor ruinösem Wettbewerb durch Setzung einheitlicher Normen wie Mindest- und Qualitätsstandards und erweitert schließlich individuelle Handlungsspielräume durch Schaffung sozialer Infrastruktur. Dieser Rechtstyp erhöht Kooperation oder Interdependenz allgemein durch Reduzierung von Unsicherheit oder, in anderen Worten, durch positive Sanktionierung von Verlässlichkeit.

Flexibilität tut not. Aber es muß eine koordinierte Flexibilität sein, die die unterschiedlichen Interessen soweit wie möglich vereinbart. Ein Arbeitsrecht, das unter der Fahne der Flexibilität unterschiedliche Rechte für Arbeitnehmer

konstituiert, arbeitet auf Dauer auch gegen die Interessen der Arbeitgeber. Sie unterminiert die Verlässlichkeit und Sicherheit, mit der die Unternehmer auf die engagierte Mitarbeit und die Leistungsbereitschaft ihrer Mitarbeiter auf Dauer "bauen können". Innerbetrieblich programmiert die Schaffung eines Belegschaftsteils mit schlechteren Arbeitsbedingungen Reibungen und Spannungen. Unterschiede in den Arbeitsbedingungen bleiben selten geheim. Es entstehen Neidgefühle und Minderwertigkeitskomplexe bei den schlechtergestellten "Zweiter Klasse-Arbeitnehmern" einerseits sowie Klassen- oder Kastendenken bei den bessergestellten Normalarbeitnehmern andererseits, die sich bis in die Betriebsratsarbeit auswirken können (vgl. HAGEMEIERS 1986).

Zusammenfassend lautet die These: Beschäftigungswirksame Flexibilisierung des Arbeitsmarktes wird nicht oder nicht in bedeutsamem Umfang durch zuviel prohibitives Recht, sondern durch zuwenig präventives Recht behindert. In anderen Worten: das Problem besteht weniger in der Abschaffung defensiver oder prohibitiver Regulierung ("Deregulierung"), sondern in der Innovation offensiver oder gestaltender (also präventiver) Regulative.

LITERATUR

- BIELENSKI, H. (1979)**, Barrieren gegen eine flexiblere Arbeitszeitgestaltung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 3/1979, S. 304 ff.
- BLANDY, A. (1984)**, New Technology and Flexible Patterns of Working Time, in: Department of Employment Gazette, October 1984, S. 439 ff.
- BLANKENBURG, E. (1977)**, Über die Unwirksamkeit von Gesetzen, in: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, Bd. LXII, 1977, S. 37 ff.
- BRUCHE, G./ REISSERT, B. (1985)**, Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt/M.
- CASEY, B. (1982)**, Governmental Measures to Promote Part Time Working. Experiences in Belgium, France, Great Britain, The Netherlands and the Federal Republic of Germany, Discussion Paper IIM/LMP 83-26, Wissenschaftszentrum Berlin.
- DE NEUBOURG, C. (1986)**, Part-time work: An international quantitative comparison" in: International Labour Review, Vol. 124, No. 5, S. 559 ff.
- EHRENBERG, R. G./ SCHUMANN, P. L. (1982)**, Longer Hours or More Jobs? An Investigation of Amending Hours Legislation to Create Employment, Cornell University, S. 1 ff.
- EMNID-INSTITUT (1981)**, Lage Dauer, Tatsachen, Entwicklungen, Erwartungen und Verteilung der Arbeitszeit (Forschungsbericht 44 des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung), Bonn.

- FLECHSENAR, H. R. (1980)**, Kurzarbeit als Maßnahme der betrieblichen Anpassung, Frankfurt a.M., S. 102 ff.
- GRUPPE POLITIK-INFORMATIONEN AM IIM/ AMP (1982)**, Maßnahmen zugunsten einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Erfahrungen aus der DDR, Frankreich, Großbritannien und Schweden sowie Empfehlungen für die Bundesrepublik Deutschland, Discussion Paper IIM/LMP 82-27, Wissenschaftszentrum Berlin
- HAGEMEIERS, C. (1986)**, Betriebliche Bedürfnisse zur Anpassung des geltenden Arbeits- und Sozialrechts, Referat zum Symposium 1986 der Gesellschaft der Freunde und Förderer der Hochschule für Wirtschaft und Politik: Arbeitspolitik in der Wende - Auswirkungen von Flexibilisierungsstrategien auf Arbeitsrecht, Arbeitsbedingungen und Arbeitsmarkt, Hamburg (Mimeo), S. 18 ff.
- HLADIK, W. (O.J.)** Optimist - nach 40 Jahren in Europas Textilindustrie, o.J. und o.O. Mimeo.
- HOFF, A./ WEIDINGER, M. (1985)**, Handbuch Teilzeitarbeit. Hilfen zur Einführung, Organisation und vertraglichen Gestaltung von Teilzeitarbeit für Arbeitgeber und Arbeitnehmer (Forschungsbericht 127 des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung), Bonn/Berlin.
- INITIATIVE FÜR ARBEITSUMVERTEILUNG E.V. (1985)** Durch Abschaffung der Überstunden Arbeitsplätze schaffen! Info 10, Aldingen, März 1985.
- ITTNER, L. A. (1982)** New Federal Short-Time Compensation Law. A Way to Promote Work Sharing in Lieu of Layoffs, in: World of Work Review, Vol. 7, No. 12.
- KERN, H./ SCHUMANN, M. (1984)** Das Ende der Arbeitsteilung?, München.
- KURZ-SCHERF, I. (1985)** Zum Stellenwert der Teilzeitarbeit in einer emanzipatorischen Arbeitszeitpolitik, WSI-Mitteilungen, H. 11/1985, S. 659 ff.
- LACHMANN, W. (1985)** Mit Überstundenverbot viele neue Jobs?, in: Spiegel Nr. 28, 8.7.1985, S. 59.
- LUHMANN, N. (1972)** Rechtssoziologie 1, Reinbek, S. 105 ff.
- METCALF, D. (1984)** Shrinking Work Time and Unemployment, Working Paper No. 708, Centre for Labour Economics, London School of Economics, S. 32 ff.
- MOLL, R. U.A. (1985)** Arbeitszeit und Mehrarbeit. Ergebnisse einer Untersuchung in der bromischen Metallindustrie, in: WSI-Mitteilungen, H. 2/1985, S. 85 ff.
- PIORE, M. J./ SABEL, C. F. (1985)** Das Ende der Massenproduktion (The Second Industrial Divide), Berlin.
- SCHARPF, F. W. (1983)** Interessenlage der Adressaten und Spielräume der Implementation bei Anreizprogrammen, in: MAYNTZ, R. (Hrsg.), Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung, Opladen, S. 99 ff.
- SCHMID, G. (1986)** Steuer- oder Beitragsfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik, in: Wirtschaftsdienst Nr. 3, S. 141 ff.

- SCHMID, G. (1980)** Strukturierte Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik, Königstein/Ts., S. 99 ff.
- SCHMID, G./ SEMLINGER, K. (1980)** Instrumente gezielter Arbeitsmarktpolitik. Kurzarbeit, Einarbeitungszuschüsse, Eingliederungsbefehle, Königstein/Ts.
- SCHOER, K. (1986)** Teilzeitbeschäftigung in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland, in: WSI-Mitteilungen, H. 1/1986, S. 21 ff.
- SÖLLNER, A. (1982)** Rechtliche Determination des Arbeitnehmereinkommens, in: KITTNER, M. (Hrsg.), Arbeitsmarkt-ökonomische, soziale und rechtliche Grundlagen, Heidelberg 1982, S. 311 ff.
- SORGE, A. (1985)** Informationstechnik und Arbeit im sozialen Prozeß, Frankfurt/New York.
- STREECK, W. (1984)** Industrial Relations in West Germany. A Case Study of the Car Industry, London 1984.
- THUROW, L. (1985)** "Healing with a Thousand Bandages", in: Challenge, Nov./Dez. 1985, S. 29.
- WEIDINGER, M. (1985)** Das Arbeitszeitgruppen-Modell. Ein Vorschlag zur mitbestimmten betrieblichen Arbeitszeit-Umverteilung, in: Personal, H. 3/1985, S. 114 ff.
- WEIDINGER, M./ HOFF, A. (1984)** Mehrarbeit und Mehrarbeitspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Bericht für ILO, Berlin.
- WEITZEL, R./ HOFF, A. (1982)** Öffentliche Förderung von Teilzeitarbeit?, in: SCHARPF, F. W. et al. (Hrsg.), Aktive Arbeitsmarktpolitik. Erfahrungen und neue Wege, Frankfurt/New York, S. 181 ff.

ANMERKUNGEN

- 1 "Wir können Recht nunmehr definieren als Struktur eines sozialen Systems, die auf kongruenter Generalisierung normativer Verhaltenserwartungen beruht." (LUHMANN, N. 1972, S. 105).
- 2 Irland ist ein Beispiel für pauschale Abgaben zur Sozialversicherung (BIELENSKI 1979); entsprechend hat Irland auch eine der niedrigsten Teilzeitquoten im EG-Bereich.
- 3 Die Zahlenwerte beziehen sich auf das Jahr 1983.
- 4 Sektoren/Regionen mit wenig oder gar keiner Kurzarbeit subventionieren Sektoren/Regionen mit viel Kurzarbeit.