

Hickel, Rudolf; Berthold, Norbert; Buttler, Friedrich; Teriet, Bernhard

**Article — Digitized Version**

## Arbeitszeitverkürzung - ein Instrument zur Lösung des Arbeitslosigkeitsproblems?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Hickel, Rudolf; Berthold, Norbert; Buttler, Friedrich; Teriet, Bernhard (1994) : Arbeitszeitverkürzung - ein Instrument zur Lösung des Arbeitslosigkeitsproblems?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 74, Iss. 4, pp. 163-173

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137111>

**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.*

# Arbeitszeitverkürzung – ein Instrument zur Lösung des Arbeitslosigkeitsproblems?

*Bei VW wurden in der jüngsten Tarifrunde umfangreiche Arbeitszeitverkürzungen vereinbart, um Massenentlassungen zu vermeiden. Auch der Abschluß in der westdeutschen Metall- und Elektroindustrie eröffnet eine entsprechende Option. Können Arbeitszeitverkürzungen auch generell das Problem der Arbeitslosigkeit lösen?*

Rudolf Hickel

## Jetzt ist die Fiskal- und Geldpolitik gefordert

Die tarifpolitischen Entscheidungen zum Ausmaß und vor allem zur Finanzierung der Arbeitszeitverkürzung bei dem Automobilproduzenten VW sowie anschließend für die gesamte westdeutsche Metall- und Elektroindustrie lassen sich, gemessen am bisherigen Muster des Abbaus der wöchentlichen Arbeitszeit, durchaus als spektakulär bezeichnen. Im Mittelpunkt steht die zeitlich befristete Übereinkunft der Tarifvertragsparteien in Krisenbranchen, die Arbeitszeit zur Abwendung von umfangreichen Entlassungen weit über zuvor diskutierte Vorstellungen hinaus zu kürzen. Auf einen Lohnausgleich durch eine Anhebung der Stundenlöhne im Ausmaß der Verkürzung der Wochenarbeitszeit wird zugunsten der Senkung der Arbeitskosten verzichtet. Dafür sagen die Unternehmen zu, während der Laufzeit dieses Krisenarrangements auf betriebsbedingte Kündigungen zu verzichten. Damit hat die Tarifpolitik ein ermutigendes Zeichen im Kampf gegen die Massenarbeitslosigkeit gesetzt, ja ihre Bewährungsprobe in der Krise bestanden. Der Vorwurf, die Tarifparteien würden die Probleme steigender Arbeitslosigkeit

mißachten, ist dadurch endgültig entkräftet worden. Allerdings sind derartige Arrangements Produkte der dramatischen Beschäftigungskrise. Diese Notlösungen lassen sich nicht generalisieren. Sie sind zeitlich befristet, und eine Revision bei Normalisierung der Beschäftigungsentwicklung ist offengehalten.

Aus der schwierigen Lage großer Unternehmen in Krisenbranchen entwickelt, steht diese Strategie der Arbeitszeitverkürzung in einem diametralen Widerspruch zu den Vorschlägen der Politik, aber auch aus Kreisen der Wirtschaftswissenschaft, die die Arbeitszeit bei steigender Arbeitslosigkeit zu verlängern. In der Phase, in der die Unternehmen gerade auch mangels ausreichender Absatzerwartungen ihre Produktion reduzieren und massive Entlassungen drohen, die Verlängerung der Arbeitszeit zu fordern, ist für die Unternehmen wie für die Gesamtwirtschaft kontraproduktiv.

Diese zeitlich befristete Notlösung der Arbeitszeitverkürzung ohne jeglichen Lohnausgleich bei gleichzeitigem Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen stößt allerdings auch

an gesamtwirtschaftliche Grenzen. Zum einen führt der monatliche Lohn- und Gehaltsverzicht zu Einschnitten beim verfügbaren Einkommen und damit zur Schwächung der ohnehin rückläufigen binnenwirtschaftlichen Nachfrage. Zum anderen ist diese Tarifpolitik allein völlig überfordert, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Darüber können auch die Versuche, die Tarifpolitik immer wieder maßgeblich für die Lösung der Beschäftigungskrise verantwortlich zu machen, nicht hinwegtäuschen.

Die tarifvertragliche Arbeitszeitverkürzung in der Beschäftigungskrise vermag vorrangig lediglich den weiteren Arbeitsplatzabbau zu bremsen. Der zu koordinierenden Finanz- und Geldpolitik kommt die entscheidende Aufgabe zu, die Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Wachstum und Beschäftigung zu verbessern. Ohne deren Unterstützung drohen diese tarifvertraglichen Notprogramme ins Leere zu laufen. Schließlich müssen auch die Instrumente der Arbeitsmarktpolitik vor allem im Bereich der Umschulung und Weiterqualifizierung genutzt werden.

Der Abschluß des zum 1. 1. 1994 in

Kraft getretenen „Tarifvertrags zur Sicherung der Standorte und der Beschäftigung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei der Volkswagen AG“ war nur möglich, weil sich beide Tarifparteien unter dem Regime einer drohenden Entlassung von 100 000 Beschäftigten bereit zeigten, bisherige Denkbarrieren zugunsten eines zeitlich befristeten Notprogramms einzureißen. Dazu wurde die Wochenarbeitszeit in einem bisher nicht bekannten Ausmaß um 20% von 36 auf 28,8 Stunden reduziert, also praktisch die 4-Tage-Woche durchgesetzt.

Die Beschäftigten verzichten auf eine Anhebung der Stundenlöhne im Ausmaß der Reduktion der Arbeitsstunden innerhalb einer Woche und ermöglichen damit dem Unternehmen die angestrebte Senkung der Arbeitskosten. Durch verschiedene Maßnahmen konnte das zum 31. 10. 1993 gültige Entgelt für die Laufzeit des neuen Tarifvertrags ab 1994 gesichert werden. Das Monatsentgelt verweilt ab dem 1. 1. 1994 beispielsweise für das Lohnniveau F trotz Arbeitszeitverkürzung ohne entsprechende Anhebung der Stundenlöhne über die Verrechnung von Zulagen und vorgezogener Tarifierhöhung mit 4099 DM auf dem Niveau von Ende Oktober 1993. Der Preis, den die Beschäftigten zu erbringen haben, besteht also im Verzicht auf eine Erhöhung des Monatsentgelts sowie der Jahressonderzahlung und eines Teils des Urlaubsgeldes.

Damit ist klar: Infolge der Geldentwertung sowie steigender öffentlicher Abgaben – etwa zur Rentenversicherung – müssen die Beschäftigten 1994 einen Verlust ihrer Netto-reallohnposition im Durchschnitt von mehr als 4% hinnehmen. Dafür bleibt ihnen jedoch das Schicksal der Arbeitslosigkeit, bei der das derzeitige Monatsentgelt nicht hätte gehalten werden können, sondern auf die Höhe der Lohnersatzleistungen deut-

lich abgesenkt worden wäre, erspart. Was darüber hinaus zählt, ist der Erhalt der mit dem Arbeitsplatz verbundenen sozial-kommunikativen Beziehungen. Vom beibehaltenen Arbeitsplatz aus können in dieser Zeit Möglichkeiten betriebsbezogener Umschulung und Weiterqualifizierung genutzt werden.

Gegenüber der bisherigen Situation spart das Unternehmen unmittelbar 16% der Arbeitskosten ein. Werden die bereits zum November 1993 fällige Tarifierhöhung um 3,5% sowie im Vorgriff auf die Tarifrunde ab 1. August 1994 1% Einkommensanstieg zur Finanzierung der Arbeitszeitverkürzung verrechnet, dann deckt sich die Kostensenkung mit dem Ausmaß der Arbeitszeitverkürzung um 20%. Den Verzicht der Beschäftigten auf Lohnausgleich durch die Anhebung der Stundenlöhne im Umfang der gekürzten Wochenarbeitszeit „belohnen“ die Unternehmen nach § 5 des Tarifvertrags durch die verbindliche Zusage, während der Laufzeit der Vereinbarung bis maximal Ende De-

zember 1995 keine betriebsbedingten Kündigungen vorzunehmen.

Diese zeitlich befristete Beschäftigungsgarantie stellt eine bisher nicht für möglich gehaltene ordnungspolitische Innovation dar. Damit verbunden ist die Chance, vielfältige Maßnahmen zur Verbesserung der Produktion, der Arbeitsorganisation – einschließlich des Managements – sowie auf der Absatzseite zu nutzen. Die unternehmerischen Vorteile dieses Modells sind unschwer zu erkennen: Entlassungen und Kurzarbeit wären mit erheblichen finanziellen Belastungen verbunden. Kosten für Kündigungen im Rahmen von Sozialplänen, aber auch Aufwendungen für später wieder erforderlich werdende Neueinstellungen können vermieden werden. Bei Kurzarbeit wären neben der haustariflich geregelten Aufstockung der Lohnersatzleistungen auf 90% auch die Beiträge zur Kranken- und Rentenversicherung, die ab 1994 nicht mehr durch die Bundesanstalt für Arbeit übernommen werden, aufzubringen. Dieser Haustarifvertrag für VW sieht bei Verbesserung der Absatz- und damit Ertragschancen die Möglichkeit vor, den Krisenpakt vorzeitig aufzukündigen (Reversibilität). Aus unternehmerischer Sicht bleibt mit diesem Notprogramm das Humankapital erhalten. Möglichkeiten der inner- und außerbetrieblichen Weiter- und Umqualifizierung der Beschäftigten lassen sich nutzen. Dieses Krisenarrangement ist freilich auf maximal zwei Jahre begrenzt. Der Tarifvertrag enthält somit den Auftrag, diese Schonzeit zur Durchsetzung von Prozeß- und Produktinnovationen zu nutzen. Würde darauf verzichtet werden, dann wäre der Arbeitsplatzabbau nur zeitlich aufgeschoben worden.

Die Frage, ob dem VW-Krisenmodell Pionierfunktion für ganze Branchen zukommt, ist mit dem am 5. März 1994 – übrigens auch in Hannover – gefundenen Verhandlungser-

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

*Prof. Dr. Rudolf Hickel, 52, lehrt Wirtschaftswissenschaft mit dem Schwerpunkt Finanzwissenschaft an der Universität Bremen und war im Frühjahr 1993 stimmberechtigter Schlichter im Rahmen der Tarifverhandlungen der Metall- und Elektroindustrie in Sachsen.*

*Prof. Dr. Norbert Berthold, 41, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre an der Universität Würzburg.*

*Prof. Dr. Friedrich Buttler, 52, ist Direktor; Dr. Bernhard Teriet, 54, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg.*

gebnis zumindest für die Metallindustrie eindeutig beantwortet worden. Auf der Basis eines Flächentarifvertrags wird den Betriebsparteien die Möglichkeit gegeben, durch eine freiwillige Betriebsvereinbarung die derzeit regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit von 36 Stunden bis auf 30 Stunden zurückzufahren. Voraussetzung dafür ist wie beim VW-Krisenmodell, daß diese Abweichung der Wochenarbeitszeit nur dann für alle Beschäftigten durch die Betriebsparteien vereinbart werden kann, wenn sonst Massenentlassungen in einem Betrieb unvermeidbar werden.

Bei der Gestaltung der Monatsentgelte gibt es im Vergleich zu VW einen entscheidenden Unterschied: Die Monatslöhne und -gehälter und die daraus abgeleiteten Leistungen können sich im Prinzip im Ausmaß der verkürzten Arbeitszeit reduzieren. Während beim VW-Abschluß die Absenkung der Monateinkommen der Beschäftigten während der Laufzeit des tarifvertraglichen Notprogramms vor allem durch die Umrechnung von Jahressonderleistungen auf Monatsbasis verhindert wurde, ist dies für den gesamten Metallbereich lediglich als eine Möglichkeit, die je nach den Betriebsbedingungen gewählt werden kann, vorgesehen. Wird allerdings die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit nur für Teile des Betriebes bzw. für Arbeitnehmergruppen bis maximal auf 30 Stunden gesenkt, so ist ein Lohnausgleich in Abhängigkeit des Ausmaßes der Arbeitszeitverkürzung im Tarifvertrag festgeschrieben, und zwar 1% bei Einführung der 35-Stunden-Woche bis maximal 7% bei Einführung einer 30-Stunden-Woche. Über den Haustarifvertrag bei VW hinaus werden für die gesamte Metallindustrie die Tariflöhne und -gehälter einschließlich der Vergütung für Auszubildende ab dem 1. 6. 1994 um 2% – also auf das Jahr gerechnet um 1,16% – erhöht. Die im Manteltarifvertrag bereits vor-

gesehene Anhebung des Weihnachtsgeldes ab 1994 um 10 Prozentpunkte ist allerdings zurückgenommen worden, das Urlaubsgeld jedoch erhalten geblieben.

Diesem Verzicht auf Arbeitseinkommen – im Extremfall Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich – steht eine Beschäftigungsgarantie wie beim VW-Modell als Gegenleistung der Unternehmen gegenüber. Während der Laufzeit des betrieblich vereinbarten Krisenarrangements dürfen keine betriebsbedingten Kündigungen ausgesprochen werden. Damit wird den Unternehmen, die von dieser Härtefall-Regelung Gebrauch machen, die Chance geboten, innerhalb dieser Schonzeit die Produktions- und Absatzbedingungen zu verbessern. Erstmals in der deutschen Geschichte schreibt der Tarifvertrag die beschäftigungspolitische Verantwortung der Unternehmen fest.

Dieser Tarifvertrag für die Metallindustrie enthält wesentliche Elemente des Beschäftigungspakts bei VW. Innerhalb eines Flächentarifvertrags kann per freiwilliger Vereinbarung zwischen den Betriebsparteien, dem VW-Krisenmodell vergleichbar, zur Vermeidung von Massenentlassungen gehandelt werden. Die bei VW gesicherte Konstanz der Monatslöhne und -gehälter stellt im Metalltarifvertrag jedoch lediglich eine Kann-Möglichkeit dar. Die einkommensmäßige Belastung als Preis für den erst einmal befristeten Erhalt ihres Arbeitsplatzes bei Verkürzung der Arbeitszeit kann die Beschäftigten in Krisenunternehmen mit ohnehin schon niedrigeren Monateinkommen also härter treffen als bei VW.

Da mit derartigen Notprogrammen zur massiven Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich bei gleichzeitiger Beschäftigungsgarantie auf Zeit Neuland betreten worden ist, lassen sich die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen nur schwer abschätzen. Un-

bestreitbar ist jedoch: Der betrieblichen Senkung bisheriger Arbeitskosten auf der einen Seite steht auf der anderen Seite der Rückgang der verfügbaren Einkommen und damit – bei Konstanz der Sparquote der betroffenen Haushalte – die Schrumpfung der konsumtiven Nachfrage gegenüber. Mit einem diesen Nachfrageausfall kompensierenden Anstieg der Investitionen ist mangels Absatz- und Gewinnaussichten der Unternehmen in der Krise ernsthaft nicht zu rechnen.

Um so mehr muß die Finanz- und Geldpolitik eine weitere Schwächung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage vermeiden. Denn eine restriktive Geld- und Finanzpolitik müßte zusammen mit der Einsparung von Arbeitskosten eine sich selbst verstärkende Schrumpfung der Gesamtwirtschaft bewirken. Die Finanzpolitik darf in dieser Situation nicht, wie mit dem „Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms“ ab 1994 wirksam, durch Kürzung der Lohnersatzleistungen in der Krise deren antizyklische Stabilisierungswirkung außer Kraft setzen. Die Geldpolitik wiederum kann durch eine weitere, jedoch deutliche Senkung der Refinanzierungskosten der Geschäftsbanken bei der Bundesbank die Fremdfinanzierung erleichtern. Mittelständische Unternehmen beispielsweise werden derzeit durch absatzbedingt rückläufige Erlöse in die Fremdfinanzierung gezwungen, und hohe Kreditkosten erschweren diesen Unternehmen die Überlebenschance. Schließlich verweist die derzeit starke Expansion der Geldmenge nicht auf ein sich aufbauendes Inflationspotential.

Ob durch die Einschränkung der Arbeitseinkommen infolge dieser tarifvertraglichen Notprogramme zur Vermeidung steigender Arbeitslosigkeit die gesamtwirtschaftlich belastenden Rückwirkungen die Ober-

hand gewinnen, hängt entscheidend von der die makroökonomischen Rahmenbedingungen beeinflussenden Politik ab. Die Gefahr ist durchaus nicht von der Hand zu weisen, daß durch eine restriktive Finanz- und Geldpolitik die Restrukturierung der Betriebe erschwert wird und daß somit der zeitlich befristete Krisenpakt zur Erfolglosigkeit verdammt zu werden droht. Der Finanzpolitik kommt daher eine hohe Verantwortung zu.

### Aufgabe des Staates

Diesen tarifvertraglichen Krisenpakt zu unterstützen, sollte dem Staat leicht fallen, denn letztlich profitieren die öffentlichen Haushalte davon. Durch den Verzicht auf Entlassungen bleiben dem Staat Krisenkosten in Form von Arbeitslosengeld und der komplette Ausfall von Steuern und Sozialversicherungsabgaben erspart. Allerdings reduziert sich durch den Rückgang der Arbeitseinkommen bei massiver Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich das Aufkommen aus der Lohnsteuer als Folge des Effektes der linearen Progression sowie das Aufkommen aus den Abgaben für die Sozialversicherungen. Eine Modellrechnung, die die Variante, daß 20% der Beschäftigten eines Unternehmens von 500 000 Beschäftigten entlassen werden, also 100 000, wie bei VW vormals geplant, der Variante des VW-Krisenprogramms gegenüberstellt, zeigt: Dem Staat werden dadurch Ausgaben und Einnahmeneinbußen in Höhe von netto 367 Mill. DM erspart, die sich im Fall der Arbeitslosigkeit in Form von Mehrausgaben und den Verlust an Lohnsteuern und Sozialversicherungsabgaben in den öffentlichen Haushalten niederschlagen würden<sup>1</sup>.

Daß der Staat durch eine derartige tarifvertragliche Arbeitszeitverkürzung bei gesamtwirtschaftlicher Betrachtung entlastet würde, belegt eine Berechnung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit<sup>2</sup>. Diese

Politik der Tarifvertragsparteien, mit der sie beschäftigungspolitische Verantwortung übernehmen, muß deshalb durch eine entsprechende staatliche Hilfe unterstützt werden. Der Part, den der Staat in einem beschäftigungspolitischen Pakt unter dem Regime der Krise zu spielen hat, liegt auf der Hand: Im Ausmaß der Entlastung des Staates durch das zeitlich befristete Notprogramm Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich mit Beschäftigungsgarantie könnten entweder die Lohnnebenkosten der betroffenen Beschäftigten reduziert und/oder Maßnahmen der Weiter- und Umqualifizierung in den Betrieben finanziert werden. Die fiskalischen Entlastungen des Staates an die Unternehmen mit ihren Beschäftigten für ihren Beitrag im Kampf gegen wachsende Arbeitslosigkeit unterstützend zurückzugeben und selbst initiativ zu werden ist das Gebot der Stunde. Dieser Aufgabe wird der Staat derzeit nicht gerecht.

Die beschäftigungsspezifische Zielsetzung der Arbeitszeitverkürzung hat sich seit der jüngsten, tiefgreifenden Beschäftigungskrise verschoben. Beim Einstieg in die Verkürzung der Wochenarbeitszeit in Richtung 35-Stunden-Woche in der ersten Hälfte der achtziger Jahre stand das Ziel im Vordergrund, durch Umverteilung der Arbeit zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen. Die heutigen tarifvertraglichen Maßnahmen zur Arbeitszeitverkürzung ohne

Lohnausgleich, jedoch mit Beschäftigungsgarantie, haben dagegen das Ziel, überhaupt erst einmal Arbeitsplätze zu erhalten, d.h., die weitere Zunahme der Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Das erschreckende Ausmaß der Unterbeschäftigung erklärt letztlich die Bereitschaft der Tarifparteien, Beschäftigungsgarantien durch Verzicht auf Lohnausgleich bei Arbeitszeitverkürzungen zu erkaufen.

Gerade in dieser Lage gilt es darauf hinzuweisen, daß die Notwendigkeit der Arbeitszeitverkürzung nicht nur auf derart extreme Krisensituationen beschränkt bleibt. Auch nach Überwindung der derzeitigen konjunkturellen Krise, mit der jedoch zugleich Strukturprobleme offengelegt wurden, steht die spürbare Reduktion der Arbeitszeit in unterschiedlichen Formen auf der Tagesordnung. Denn von der Hoffnung, durch die Forcierung des wirtschaftlichen Wachstums ließe sich vorrangig Vollbeschäftigung sichern, gilt es endgültig Abschied zu nehmen. Das zeigt bereits ein erster Blick auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit seit Anfang der siebziger Jahre: Nach jedem Konjunkturzyklus hat sich die Sockelarbeitslosigkeit erhöht. Prognosen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung Westdeutschlands legen weiter offen, daß selbst bei einem allerdings wenig realistischen jahresdurchschnittlichen Wirtschaftswachstum von real 3,5% zwischen 1994 und 2000 in Gesamtdeutschland die Zahl der registrierten Arbeitslosen von 4 Mill. Personen 1994 lediglich auf 3 Mill. im Jahre 2000 zurückgehen würde. Bei einem jahresdurchschnittlichen Wirtschaftswachstum von 2,2% stiege hingegen die Arbeitslosigkeit bis zum Jahr 2000 deutlich gegenüber 1994 an<sup>3</sup>.

Eine entscheidende Ursache für die mangelnde Beschäftigungswirksamkeit des Wirtschaftswachstums liegt in der vergleichsweise hohen Zunahme der Arbeitsproduktivität. Die

<sup>1</sup> V. Meinhardt, F. Stille, R. Zwiener: Weitere Arbeitszeitverkürzungen erforderlich – Zum Stellenwert des VW-Modells, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 73. Jg. (1993), H. 12, S. 639 ff.

<sup>2</sup> H.-U. Bach, E. Spitznagel: Modellrechnungen zur Bewertung beschäftigungsorientierter Arbeitszeitverkürzungen, in: IAB-Werkstattbericht Nr. 2, vom 25. 1. 1994.

<sup>3</sup> B. Görzig, M. Goring, E. Schulz: Quantitative Szenarien zur Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung in Deutschland bis zum Jahr 2000, Gutachten im Auftrag der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Manuskript, Berlin, November 1993.

mit dem Wirtschaftswachstum einhergehende, technologisch bedingte Steigerung der Arbeitsproduktivität senkt tendenziell den Bedarf an Arbeitskräften. Der technologische Wandel wirkt eher arbeitssparend. Auch durch strukturelle Verschiebungen in Richtung eines größeren Gewichts der Dienstleistungsproduktion ist mit einer Ausweitung der Gesamtbeschäftigung nicht (mehr) zu rechnen. Im Bereich der Finanzdienstleistungen sowie der produktionsorientierten Dienstleistungen ist wegen der Diffusion neuer Technologien bei wachsender Produktion ebenfalls nicht von nachhaltigen Beschäftigungseffekten auszugehen. Hinzu kommen grundlegende arbeitsorganisatorische Veränderungen in allen Unternehmen der Wirtschaft. Die Verschlinkung der Produktion sowie der Organisation, auch die des Managements, führen zum Rückgang der Arbeitsplätze im privatwirtschaftlichen Bereich. Die Forcierung des bisherigen Wachstumstyps kann also die Beschäftigungsprobleme nicht lösen. Auch setzen die ökologischen Folgen solch einer Politik scharfe Grenzen und verlangen dringend nach einem umweltbezogenen Umbau des Wirtschaftens. Folgende Aufgaben stellen sich, um eine nachhaltige beschäftigungsorientierte Entwicklung durchzusetzen:

□ Erstens müssen gesellschaftlich wichtige Produktionsfelder, die privatwirtschaftlich nicht oder nur unzurei-

chend erschlossen werden, zwischen dem Staat und dem Markt organisiert werden. Beispiele sind der Bedarf an kommunikativen Dienstleistungen im Bereich der Jugend- und Pflegearbeit sowie der ökologischen Sanierungsarbeit. Verschiedene arbeitsmarktbezogene Maßnahmen weisen in die Richtung der Organisierung neuer Formen der Beschäftigung, so etwa erfolgreiche Beschäftigungsgesellschaften in den neuen Bundesländern.

□ Zweitens lassen sich durch den ökologischen Umbau auch neue Produktions- und Beschäftigungsfelder erschließen. Die ökonomische Leistungsfähigkeit des dicht besiedelten Standorts Deutschland hängt nun einmal maßgeblich vom Erhalt und der Wiederherstellung hoher ökologischer Standards ab. Der ökologische Umbau im eigenen Land verbessert die Chancen der Entwicklung entsprechender Produktinnovationen und damit die internationale Wettbewerbsfähigkeit.

□ Drittens ist die Politik tarifvertraglich geregelter Arbeitszeitverkürzung fortzusetzen. Die Erfahrung seit dem Einstieg in die 35-Stunden-Woche Mitte der achtziger Jahre lehrt, daß die damals verkündeten Horrorszenarien – etwa vom Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit – nicht

<sup>4</sup> R. Zwiener: Verteilungsprobleme in Westdeutschland, in: DIW-Wochenbericht 37/1993.

eingetreten sind: Wird die Entwicklung zwischen 1985 und 1992 mit und ohne tarifvertragliche Arbeitszeitverkürzung verglichen, so lassen sich in dieser Phase ca. 1 Mill. Arbeitsplätze auf die Reduktion der Arbeitszeit zurückführen<sup>4</sup>. Nicht die positiven Beschäftigungseffekte, sondern lediglich ihr Ausmaß ist derzeit noch umstritten. Auch von der Kostenseite ergaben sich keine besonderen Belastungen. Die Finanzierung des Lohnausgleichs für Arbeitszeitverkürzungen ist zum Teil mit niedrigeren normalen Tarifierhöhungen verrechnet worden. Unter dem Druck der Wochenarbeitszeitverkürzung sind durch verschiedene Maßnahmen Produktivitätsgewinne erzielt worden. Ungefähr die Hälfte der rechnerisch durch die Arbeitszeitverkürzung zu erwartende Zunahme der Beschäftigung ist durch Produktivitätssteigerungen kompensiert worden. Damit verbesserten sich die Chancen einer kostenniveau-neutralen Finanzierung des Lohnausgleichs. Allerdings fielen gleichzeitig die Beschäftigungseffekte entsprechend geringer aus. Schließlich hat die tarifvertragliche Politik der Arbeitszeitverkürzung die Flexibilität des Arbeits-einsatzes erhöht und die Entkopplung der Arbeits- gegenüber der Maschinenlaufzeit gefördert.

Die Fortsetzung der Politik der Arbeitszeitverkürzung bleibt die Aufgabe der nächsten Jahre, wenn wachsende Massenarbeitslosigkeit verhindert werden soll.

Norbert Berthold

## Arbeitslosigkeit, Arbeitszeitverkürzung und Arbeitsplatzbesitzer

Es ist unverkennbar, Deutschland befindet sich in einer schweren ökonomischen Krise. Mit über 4 Mill. Arbeitslosen war die Lage auf dem deutschen Arbeitsmarkt in der Nachkriegszeit tatsächlich noch nie so

ernst wie heute. Die ganze Misere wird aber erst offenbar, wenn man berücksichtigt, daß weitere 2,3 Mill. Arbeitnehmer auf einem „zweiten“ Arbeitsmarkt agieren, kurzarbeiten oder sich im vorzeitigen Ruhestand

befinden und damit verdeckt arbeitslos sind. Die Hoffnung derer, die erwarten, daß eine konjunkturelle Erholung die schlimmsten Probleme auf dem Arbeitsmarkt löst, wird sich nicht erfüllen. Die gegenwärtige

Arbeitslosigkeit besteht nämlich vor allem aus „fossiler“ gesamtwirtschaftlicher und verfestigter Mismatch-Arbeitslosigkeit. Seit Anfang der 80er Jahre hat sich der Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit ständig erhöht. Dieser Sockel an Arbeitslosigkeit verschwindet aber günstigstenfalls nur sehr langsam, wenn sich die Konjunktur erholt. Es verwundert deshalb nicht, daß die uralte gewerkschaftliche Forderung, die Arbeitszeit zu verkürzen, um die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, in der politischen Diskussion wieder an Gewicht gewinnt.

Eine kürzere individuelle (Wochen-, Jahres- oder Lebens-)Arbeitszeit kann grundsätzlich ein brauchbares Mittel sein, der gegenwärtigen Arbeitslosigkeit erfolgreich zu Leibe zu rücken, wenn es an den Ursachen der Misere ansetzt. Die hohe Zahl arbeitsloser Arbeitnehmer beruht zwar im wesentlichen auf gesamtwirtschaftlichen Faktoren, ist aber auch das Ergebnis eines zunehmenden „Mismatch“. Die gesamtwirtschaftliche Komponente der Arbeitslosigkeit entstand, weil die nach den originären (Ölpreisschocks) und politisch verursachten Datenänderungen (Disinflationpolitik) der 70er und 80er Jahre weiterhin beschäftigten Arbeitnehmer und ihre gewerkschaftlichen Vertreter nicht bereit waren, die Löhne so an die veränderten realen Gegebenheiten anzupassen, daß auch die arbeitslos gewordenen Arbeitnehmer wieder eine Chance hatten, beschäftigt zu werden. Die Arbeitsplatzbesitzer nutzten ihre Verhandlungsmacht, die ihnen aus unternehmerischen Investitionen in betriebsspezifisches Humankapital, gewerkschaftlicher Macht und regulierenden staatlichen Eingriffen in die Arbeitsmärkte – Kündigungsschutzbestimmungen, Sozialplanpflichten, Allgemeinverbindlichkeitserklärungen von Tarifabschlüssen etc. – zufließt, um in den Tarifverhandlungen Löhne

durchzusetzen, die zwar ihre eigene Beschäftigung sicherten, die Chancen der einmal arbeitslos gewordenen Arbeitnehmer, wieder einen Arbeitsplatz zu finden, aber erheblich verringerten<sup>1</sup>.

Die lohnpolitischen Eskapaden in den neuen Bundesländern nach der Wiedervereinigung im Jahre 1990 verringerten zusammen mit dem währungspolitischen Schock die Anpassungskapazität der ostdeutschen Arbeitsmärkte erheblich, obwohl gewaltige angebots- und nachfragebedingte Datenänderungen eintraten. Das offizielle Heer von Arbeitslosen erhöhte sich auf 1,3 Mill. Menschen. Weitere 1,6 Mill. sind verdeckt arbeitslos. Die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosigkeit in Deutschland beruht somit darauf, daß die Interessen der Arbeitslosen – trotz aller rhetorischen Solidaritätsbekundungen – im gewerkschaftlichen lohnpolitischen Willensbildungsprozeß nur ungenügend berücksichtigt werden.

Die Lage auf den deutschen Arbeitsmärkten verschärfte sich seit Mitte der 70er Jahre aber auch noch dadurch, daß sich der „Mismatch“ erhöhte. Die Beveridge-Kurve, die die Quoten der offenen Stellen und der Arbeitslosen gegenüberstellt, verlagerte sich nach außen<sup>2</sup>. Eine solche Entwicklung tritt immer dann ein, wenn die qualifikatorischen, regionalen und sektoralen Lohnstrukturen relativ inflexibel und die Produktionsfaktoren nur unzureichend mobil sind. Die Meinungen darüber, ob die Lohnstrukturen flexibel genug sind, gehen aber seit langem weit auseinander<sup>3</sup>. Es spricht allerdings vieles dafür, daß Horst Siebert recht hat, wonach eine zunehmende Streuung der regionalen Arbeitslosenquoten und ein Anstieg der Arbeitslosigkeit vor allem in den unteren Lohngruppen bei im Zeitablauf relativ unveränderten regionalen und qualifikatorischen Lohnstrukturen darauf hindeuten,

daß diese Lohnstrukturen zu inflexibel sind<sup>4</sup>. Diese Entwicklung wurde sicherlich durch die Sockellohnpolitik der Gewerkschaften und die regional und sektoral zu wenig differenzierten Lohnabschlüsse begünstigt.

### Wenig flexible Arbeitsmärkte

Diese „Mismatch“-Komponente der Arbeitslosigkeit wäre allerdings wohl relativ unbedeutend, wenn der Produktionsfaktor Arbeit sehr mobil wäre. Es sind aber nicht nur zu undifferenzierte regionale und sektorale Lohnstrukturen, sondern auch institutionelle Faktoren, die solche Wanderungsbewegungen behindern. Die Anreize zur Mobilität werden nicht nur durch ein dichtes Netz von Regelungen des Arbeitsschutzes eingeschränkt, das im Zuge des Ausbaus des Sozialstaates in den späten 60er und frühen 70er Jahren auch in Deutschland geknüpft wurde, sondern auch durch eine spezifische Form der staatlich organisierten Arbeitslosenversicherung verringert. Es sind dabei weniger die Höhe der Lohnersatzraten, sondern vielmehr die Dauer des Bezugs von Leistungen<sup>5</sup> und unzureichende qualifikatorische und regionale Zumutbarkeitskriterien<sup>6</sup>, die mit dazu beitragen, die Dauer der Suche zu verlängern und die Mobilität zu verringern.

<sup>1</sup> Vgl. A. Lindbeck, D. Snower: The insider-outsider theory of employment and unemployment, Cambridge, MA 1988.

<sup>2</sup> Vgl. W. Franz (Hrsg.): Structural Unemployment, Heidelberg 1992.

<sup>3</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1993/94, „Zeit zum Handeln – Antriebskräfte stärken“, Stuttgart 1993, Ziff. 370 ff.

<sup>4</sup> Vgl. Sachverständigenrat, a.a.O., Ziff. 387.

<sup>5</sup> Vgl. R. Layard, S. Nickell, R. Jackman: Unemployment, Oxford 1991, S. 41.

<sup>6</sup> Die restriktive „administrative“ Handhabung der Zumutbarkeitskriterien in Schweden ist ein Beispiel, das zeigt, wie man einen Teil des „Mismatch“ in den Griff bekommen kann. Vgl. A. Björklund, B. Holmlund: The economics of unemployment insurance: the case of Sweden, in: A. Björklund u. a. (Hrsg.): Labour market policy and unemployment insurance, Oxford 1991, S. 114-115.

Da die Arbeitsmärkte wenig flexibel auf die eingetretenen Datenänderungen reagierten, verlängerte sich die Arbeitslosigkeit nicht nur, sie verfestigte sich auch auf einem relativ hohen Niveau. Diese persistente Entwicklung trat ein, weil sowohl der Bestand an unterausgelastetem oder ungenutztem Realkapital zunehmend obsolet als auch das betriebsspezifische Humankapital der arbeitslosen Arbeitnehmer mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit entwertet wurde. Die Folge war ein Abbau von Kapazitäten und ein Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit. Diese Entwicklung läßt sich nur umkehren, wenn die Unternehmungen neue Arbeitsplätze schaffen. Sie werden dies aber nur tun, wenn es sich wieder lohnt, die Produktion auszuweiten. Damit ist dann zu rechnen, wenn die Kapital- und/oder Lohnstückkosten sinken. Die Lohnstückkosten bilden sich zurück, wenn die Zuwächse der Reallöhne hinter den Fortschritten in der Arbeitsproduktivität zurückbleiben. Die Arbeitsplatzbesitzer und ihre gewerkschaftlichen Vertreter haben es somit in der Hand, ob neue Arbeitsplätze geschaffen oder steigende Arbeitsproduktivitäten vor allem für eigene Einkommenssteigerungen verwandt werden.

Die Verfechter individuell kürzerer (Wochen-)Arbeitszeiten liegen damit aber gar nicht so falsch, wenn sie vor allem in Phasen ungünstiger wirtschaftlicher Entwicklung davon ausgehen, daß das gesamtwirtschaftliche Volumen an Arbeitszeit, das von den Unternehmungen nachgefragt wird, nach oben begrenzt ist. Das lohnpolitische Verhalten der Arbeitsplatzbesitzer und ihrer gewerkschaftlichen Vertreter macht es möglich. Es verwundert deshalb zumindest auf den ersten Blick auch nicht, wenn gefordert wird, die vorhandene knappe Arbeitszeit möglichst gerecht und solidarisch auf die arbeitswilligen Arbeitnehmer zu ver-

teilen. Mit dieser defensiven Strategie kapituliert man aber vor dem Problem der Arbeitslosigkeit, verwaltet im günstigsten Fall einen Mangel, vermindert das wirtschaftliche Wachstum, verzichtet auf mögliche Wohlstandssteigerungen und handelt möglicherweise gegen die Interessen der beschäftigten Arbeitnehmer.

Da man aber diesen Weg seit Mitte der 80er Jahre trotzdem geht, stellt sich die Frage, ob es gelingt, die angestrebten beschäftigungspolitischen Ziele damit zu erreichen. Dazu ist es erforderlich, den Einfluß der Arbeitsplatzbesitzer zu verringern und den der Arbeitslosen zu stärken, wenn es darum geht, die gewerkschaftliche lohn- und arbeitszeitpolitische Strategie festzulegen. Es ist interessant, daß sich diese Ziele in den letzten zehn Jahren gewandelt haben. Während in den streikbetonten Auseinandersetzungen der frühen 80er Jahre um kürzere Arbeitszeiten noch darüber gestritten wurde, um wieviel man die Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer erhöhen kann, zeigt das VW-Modell, daß es nun darum geht zu verhindern, daß weitere Arbeitnehmer entlassen werden.

Es ist weitgehend unstrittig, daß kürzere Arbeitszeiten nur dann mehr Arbeitnehmer in Arbeit und Brot bringen, wenn sie weder die Lohn- noch die Kapitalstückkosten erhöhen<sup>7</sup>. Nur in diesem Falle verringert sich die gesamtwirtschaftliche Nachfrage nach Arbeit nicht. Damit ist aber ein Lohnverzicht in der einen oder anderen Form unumgänglich. Er fällt den Arbeitsplatzbesitzern aber leichter, wenn steigende Arbeitsproduktivitäten für die Arbeitszeitverkürzung verwandt werden können, weil sie dann nur auf Einkommenszuwächse verzichten müssen. Wenn sich die Stundenlohnsätze im Umfang der Fortschritte in der Arbeitsstundenproduktivität erhöhen und die individuellen Arbeitszeiten im selben Umfang ver-

ringern, bleiben nicht nur die Lohnstückkosten, sondern auch die individuellen Lohneinkommen unverändert. Die Zahl der Beschäftigten kann – bei gesamtwirtschaftlich konstantem Arbeitsvolumen – grundsätzlich steigen, wenn die kürzeren individuellen Arbeitszeiten nicht dazu beitragen, daß die Maschinenlaufzeiten verringert werden und Engpässe bei der Nachfrage nach bestimmten Arbeitsqualitäten entstehen.

Die Lage wird für die Arbeitsplatzbesitzer allerdings wesentlich ungünstlicher, wenn die realen Verteilungsspielräume enger werden und die Arbeitsnachfragekurve nicht starr ist. Fallen die Fortschritte in der Arbeitsproduktivität gering aus oder finden sie nicht mehr statt, können stärker dosierte Arbeitszeitverkürzungen die Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer nur noch erhöhen und damit bestehende Arbeitslosigkeit abbauen, wenn die Arbeitsplatzbesitzer bereit sind, reale Einbußen ihres Lohneinkommens hinzunehmen. Diese Entwicklung verschärft sich noch, wenn die faktisch zu verteilenden Fortschritte in der Arbeitsproduktivität negativ ausfallen, weil andere Kostensteigerungen oder verschlechterte Terms of Trade dazu beitragen, daß die bestehenden Arbeitsplätze nur gesichert werden können, wenn die Arbeitsplatzbesitzer real auf Einkommen verzichten. Dies war wohl die Situation bei VW. Mit kürzeren Arbeitszeiten werden dann aber trotz Lohnverzicht keine zusätzlichen Arbeitnehmer beschäftigt. Es geht allein darum, die bestehenden Arbeitsplätze zu erhalten.

#### Realer Lohnverzicht

Die Strategie, mit kürzeren individuellen Arbeitszeiten mehr Arbeitnehmer zu beschäftigen und auf die-

<sup>7</sup> Vgl. M. Neumann: 35-Stunden-Woche – Probleme und Risiken, Köln 1989, S. 9; Sachverständigenrat, a.a.O., Ziff. 379; und H. Seifert: Arbeitszeitverkürzungen neu diskutiert, in: WSI-Mitteilungen, 11/1993, S. 750.



sem Weg die Arbeitslosigkeit zu verringern, kann offensichtlich überhaupt nur aufgehen, wenn die Arbeitsplatzbesitzer bereit sind, auf reale Lohneinkommen zu verzichten. Die spannende Frage ist, warum sie dies tun sollten. Die Verfechter kürzerer Arbeitszeiten in den heftigen Auseinandersetzungen der 80er Jahre verwiesen darauf, daß die Arbeitnehmer gerne bereit seien, reale Einkommensbestandteile gegen mehr Freizeit zu tauschen, weil sich ihre Präferenzen für Freizeit verstärkt hätten. Es ist zwar richtig, daß in der Vergangenheit die Arbeitszeiten mit steigendem materiellen Wohlstand regelmäßig verkürzt wurden. Die steigende Präferenz für Freizeit wurde allerdings immer in Zeiten konjunktureller Aufschwünge, nie in Zeiten der Arbeitslosigkeit in geringere Arbeitszeiten umgesetzt<sup>8</sup>.

Wenn man einmal davon absieht, daß die individuellen Präferenzen der Arbeitnehmer alles andere als homogen und einheitlich kürzere Arbeitszeiten somit sicher nicht optimal sind, bleibt daneben allerdings auch zweifelhaft, ob die Arbeitsplatzbesitzer in den 80er Jahren tatsächlich auf mögliche Zuwächse beim realen Lohneinkommen verzichtet haben. Die kürzeren wöchentlichen Arbeitszeiten gingen mit steigenden Stundenlohnsätzen einher, die über die Fortschritte in der Arbeitsstundenproduktivität hinausgingen<sup>9</sup>. Es verwundert deshalb auch nicht, wenn neuere empirische Untersuchungen zu dem Ergebnis kommen, daß die Arbeitnehmer zumindest in einigen Sektoren für die kürzeren Arbeitszeiten kompensiert wurden<sup>10</sup>. Damit ist aber eine wichtige Bedingung, unter der kürzere Arbeitszeiten zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit führen können, nicht mehr erfüllt. Ein Blick auf die internationale Ebene zeigt dann auch, daß gerade dort, wo in den letzten 15 Jahren die Arbeitszeit am meisten verkürzt wurde, die Arbeitslosigkeit am stärksten anstieg<sup>11</sup>.

Der nach wie vor ungelöste Konflikt zwischen den Arbeitsplatzbesitzern und den Arbeitslosen, der seit Mitte der 70er Jahre in Deutschland wesentlich zur anhaltenden Misere auf dem Arbeitsmarkt beiträgt, verhindert somit wohl auch, daß die Strategie der Arbeitszeitverkürzung tatsächlich aufgeht. Dies wird mittlerweile auch von den Gewerkschaften nicht anders gesehen. Danach wird der Spielraum für kürzere individuelle Arbeitszeiten bei schwacher Produktions- und Produktivitätsentwicklung eingeschränkt, weil die beschäftigten Arbeitnehmer nicht mehr bereit seien, die notwendigen realen Einkommensverluste zu tragen. Es sei sehr fraglich, „inwieweit Beschäftigte mit als sicher eingeschätzten Arbeitsplätzen bereit sind, aus Solidarität mit den Arbeitslosen auf Einkommensanteile bzw. -zuwächse zu verzichten und gegen vermehrte Freizeit zu tauschen“<sup>12</sup>. Die Arbeitsplatzbesitzer dominieren somit die gewerkschaftliche lohn- und arbeitszeitpolitische Strategie.

Die expansiven beschäftigungspolitischen Effekte kürzerer Arbeitszeiten sind in der gegenwärtigen wirtschaftlichen Situation noch fragwürdiger geworden. Nun sind in einigen Bereichen auch die Arbeitsplätze der Arbeitsplatzbesitzer bedroht. Die zunehmende Dauer der Arbeitslosigkeit verstärkt die Gefahr, längerfristig arbeitslos zu bleiben, wenn man erst

einmal den Arbeitsplatz verloren hat. Da es wegen der leeren Kassen des Staates, der Bundesanstalt für Arbeit und der Gesetzlichen Rentenversicherung nicht gelingt, die finanziellen Lasten auf Dritte abzuwälzen, sind die Arbeitsplatzbesitzer auch zu einem Lohnverzicht bereit, um ihren Arbeitsplatz zu erhalten. Die Gewerkschaften stehen in einer solchen arbeitsmarktpolitischen Situation einem Verzicht auf reale Lohneinkommen auch aus organisationspolitischen Gründen nicht mehr grundsätzlich ablehnend gegenüber. Die organisatorische Macht läßt sich aber nur sichern, wenn es gelingt, die andauernden Verluste an Mitgliedern zu stoppen, die vor allem durch Arbeitslosigkeit entstehen. Mit den Arbeitszeitverkürzungen auf betrieblicher Ebene, wie wir sie gegenwärtig bei VW erleben, sichern sich zwar die Arbeitsplatzbesitzer ihre Arbeitsplätze, sie tragen aber nicht dazu bei, auch nur einen einzigen (Langzeit-) Arbeitslosen zu beschäftigen.

Kürzere Arbeitszeiten, wie sie Mitte der 80er Jahre vereinbart wurden, leisten aber nicht nur keinen Beitrag, den Konflikt zwischen Arbeitsplatzbesitzern und arbeitslosen Arbeitnehmern zu entschärfen, sie verschärfen auch noch die Mismatch-Probleme auf den Arbeitsmärkten. Wenn nämlich die Arbeitszeit einheitlich über die Branchen hinweg verkürzt wird, muß mit einem stärkeren strukturellen Wandel gerechnet werden<sup>13</sup>. In schrumpfenden Branchen, in denen die Arbeitsproduktivitäten nur unterdurchschnittlich wachsen, steigen die Lohnstückkosten. Damit wird aber der Prozeß der Entlassungen nicht nur beschleunigt, sondern auch noch verstärkt. Die wachsenden Branchen können ihre Nachfrage nach Arbeitskräften aber sowohl wegen mangelnder Mobilität der Arbeitnehmer als auch wegen unterschiedlicher Qualifikationen von entlassenen Arbeit-

<sup>8</sup> Vgl. M. Neumann, a.a.O., S. 21-25.

<sup>9</sup> Vgl. M. Neumann, a.a.O., S. 30.

<sup>10</sup> Vgl. W. Franz, W. Smolny: Sectoral Wage and Price Formation and Working Time in Germany: An Econometric Analysis, Forschungsschwerpunkt „Internationale Arbeitsmarktforschung“, Universität Konstanz, Diskussionspapier Nr. 5-1993, Konstanz 1993, S. 16.

<sup>11</sup> Vgl. J. Elmeskov: High and persistent unemployment: Assessment of the problem and its causes, OECD, Economic Department, Working Paper Nr. 132, Paris 1993, Fig. 15, S. 92.

<sup>12</sup> H. Seifert, a.a.O., S. 750.

<sup>13</sup> Vgl. M. Neumann, a.a.O., S. 43-44.

nehmern und angebotenen Arbeitsplätzen zumindest kurzfristig nicht befriedigen.

Ein zusätzliches Problem entsteht vor allem in den Zeiten, in denen die Arbeitsproduktivität nicht oder nur wenig wächst. Die dann notwendigen Einbußen beim realen Einkommen werden vor allem für die weniger qualifizierten Arbeitnehmer als sozial nicht verträglich angesehen. Die Lohn- und Tarifpolitik wird versuchen, eine solche Entwicklung zu korrigieren. Damit steigen aber die Stundenlöhne gerade in den niedrigen Qualifikationsstufen, die sowieso schon stärker von Arbeitslosigkeit betroffen sind, um mehr als die Arbeitsstundenproduktivitäten. Die kürzeren Arbeitszeiten waren dann auch möglicherweise der auslösende Faktor, weshalb sich in den 80er Jahren in Deutschland die qualifikatorische Lohnstruktur in den unteren Lohngruppen leicht nivelliert hat, obwohl sich in den meisten

Industriestaaten die Einkommen der unteren Lohngruppen stärker differenziert haben<sup>14</sup>. Es verwundert deshalb auch nicht, daß sich die Beschäftigungsmöglichkeiten der wenig qualifizierten Arbeitnehmer in dieser Zeit weiter verschlechterten.

Die Strategie, über einheitlich kürzere Arbeitszeiten die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, muß scheitern, da sie weder in der Lage ist, den Konflikt zwischen Arbeitsplatzbesitzern und Arbeitslosen zu lösen, noch einen wirklich ursachenadäquaten Beitrag leistet, den „Mismatch“ auf den Arbeitsmärkten zu verringern, und schließlich auch nicht dazu beiträgt, Arbeitszeitregelungen zu treffen, die den heterogenen Präferenzen der Arbeitnehmer entsprechen. Der Weg, der gegangen werden muß, um die (Langzeit-)Arbeitslosen wieder in Arbeit zu bringen, ist seit langem klar

---

<sup>14</sup> Vgl. OECD: Employment Outlook, Paris 1993, Fig. 5.1., S. 162.

vorgezeichnet. Notwendig ist eine Reform der Arbeitsmarktordnung, die nicht nur dazu beiträgt, daß die Tarifvertragsparteien endlich wieder ihre Verantwortung für die Beschäftigungslage wahrnehmen, sondern auch regional und sektoral stärker differenzierte Lohnabschlüsse zuläßt. Daneben muß ein Umbau des Sozialstaates erfolgen, der die Abgabenbelastung und die Kosten des Produktionsfaktors Arbeit verringert und es ermöglicht, daß eine produktivitätsorientierte Entlohnung über alle Lohngruppen hinweg erfolgen kann. Wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, kann eine vorsichtige, selektive aktive Arbeitsmarktpolitik helfen, die unumgängliche Qualifizierungsoffensive zu beschleunigen. Während einheitlich kürzere Arbeitszeiten mehr schaden als nützen, leisten flexiblere Arbeitszeiten, die sowohl den Präferenzen der Arbeitnehmer als auch den Bedürfnissen der Unternehmungen entsprechen, einen wichtigen Beitrag, um den allgemeinen Wohlstand zu erhöhen.

---

Friedrich Buttler, Bernhard Teriet

### Ein Instrument zur Eindämmung der Arbeitslosigkeit

---

**S**ich dem komplexen Thema zu nähern, läßt es zweckmäßig erscheinen, sich einiger zentraler Aggregate des Arbeitsmarktes und ihrer Entwicklung bewußt zu sein. Im bisherigen Bundesgebiet betrug im Jahre 1960 das Bruttoinlandsprodukt (in Preisen von 1991) rund 1 000 Mrd. DM und das Arbeitsvolumen, das von 26 063 000 Erwerbstätigen mit einer durchschnittlichen Jahresarbeitszeit je Erwerbstätigen von 2 151,9 Stunden geleistet wurde, 56 085 Mill. Stunden. 1993 betrug das entsprechende Bruttoinlandsprodukt 2 626 Mrd. DM und das Arbeitsvolumen 46 074 Mill. Stunden. Dahinter standen 29 014 000 Erwerbstätige mit durchschnittlich

1 588 Jahresarbeitsstunden.

Die in diesem Ausschnitt der Entwicklung sichtbare Veränderung der Jahresarbeitszeiten im Umfang von durchschnittlich 563,9 Stunden zeigt unter anderem, daß es unbeschadet konjunktureller Wechsellagen mehr oder weniger kontinuierliche Arbeitszeitverkürzungen der verschiedensten Art aus verschiedenen Anlässen gegeben hat. Als eine der individuell und gesamtwirtschaftlich erwünschten Möglichkeiten der Verteilung von Wohlfahrtsgewinnen via Produktivitätswachstum wird es sie auch weiter geben müssen. Arbeitszeitverkürzungen sind aus einer solchen Sichtweise heraus eine wich-

tige Systemkomponente und deshalb auch nichts Sakrosanktes, wie hier und da postuliert wird.

Dabei muß man sich jedoch vergegenwärtigen, daß der Begriff Arbeitszeitverkürzung für sehr vielfältige Sachverhalte bzw. Ansatzpunkte bei einem außerdem sehr differenzierten Adressatenspektrum steht. Das Modell des Vollzeitenerwerbstätigen, dessen Arbeitszeiten durch Tarifverträge normiert werden, ist dabei nur ein Teil der Realität. Die dort zu beobachtende Bandbreite umfaßt Personen, die weit über die Vollzeithorm hinaus tätig sind, die Vollzeithormkräfte und die Schar jener, die unterhalb dieser Norm arbeiten, und zwar

wiederum tief differenziert zwischen fast vollzeitiger und geringfügiger Beschäftigung. Von daher gibt es zwangsläufig sehr unterschiedliche Wege zu neuen quantitativen Formen kontrahierter Arbeitszeiten. Die Modelle der tariflichen Arbeitszeitverkürzung sind dabei selbst nur Varianten unter weiteren, wie z.B. das Zurückfahren von Mehrarbeitsstunden, die Kurzarbeit und die Teilzeitarbeit bis hin zum individuellen „Kürzertreten“ von außer Tarif bezahlten Arbeitskräften.

Angesichts dieser Faktizität von Arbeitszeitverkürzungen verschiedenster Provenienz erscheint es müßig, zu diskutieren, ob sie überhaupt sinnvoll sind oder nicht. Sie gehören zum System und sie sind Teil der Realität. Ihre Ausgestaltung und ihre Zielrichtung sind dagegen beachtenswert, und ihre ökonomischen Bedingungen und Auswirkungen verdienen eine erhöhte Aufmerksamkeit.

In der Vergangenheit hat es einen heftigen, oft leidenschaftlichen Streit darüber gegeben, ob Arbeitszeitverkürzungen ein Mittel (unter vielen) gegen die Arbeitslosigkeit seien. Angesichts steigender Arbeitslosigkeit, weitverbreiteter Hilflosigkeit bei ihrer Bewältigung und schließlich der Einsicht, daß es kein Allheilmittel gibt, markiert der Einstieg in die beschäftigungsstabilisierende 4-Tage-Woche bei VW im Herbst 1993 einen Wendepunkt in der praxisbezogenen Diskussion. Die Tragweite des damit einhergehenden Umdenkens in Betrieben, Verbänden und Politik ist zur Zeit nur bedingt absehbar. Das bedeutet nicht gleichzeitig, daß die bei VW gefundenen Lösungen verallgemeinert werden können. Im Gegenteil: Die Praxis sucht nach unterschiedlichen und jeweils situationsgerechten Lösungen.

Damit ist die Frage, ob Arbeitszeitverkürzungen beschäftigungswirksam sein können, von der Praxis entschieden. Interessanter ist unter den jeweiligen Konstellationen, wie sie so installiert werden können, daß innerhalb be-

stimmter betrieblicher Arbeitsvolumina möglichst vielen Personen in einem (möglichst sozialversicherungspflichtigen) Arbeitsverhältnis eine Erwerbchance und ein für ihre jeweiligen Verhältnisse akzeptables Einkommen gesichert wird und daß von den gefundenen Lösungen keine kontraproduktiven Stückkostenerhöhungen induziert werden.

Beschäftigungsorientierte Arbeitszeitverkürzung ist unter der gegenwärtigen Arbeitsmarktkonstellation insofern zunächst defensiv, als sie das Abdrängen in Arbeitslosigkeit verhindern will, indem das zeitweilig verfügbare Arbeitsvolumen auf mehr Personen mit kürzeren Arbeitszeiten verteilt wird. Sie ist von daher auch nicht geeignet, ein zusätzliches Arbeitsvolumen zu schaffen. Sie ist ein legitimes Instrument, mit dem das Anwachsen der Arbeitslosigkeit aufgehalten wird. Sie ist darüber hinaus ein wichtiges Signal im Kampf gegen Gleichgültigkeit und Resignation gegenüber der Massenarbeitslosigkeit, denn es wird sichtbar gemacht, daß der Mechanismus „x Personen freizusetzen“ hier und dort nicht so zwangsläufig sein muß, wie das oft hingestellt wird. Fehlende Nachfrage kann damit zumindest zeitweilig abgedeckt werden. Der Verbreitung eines öffentlichen Klimas, in dem Kündigungen nicht mehr als Ultima ratio beschäftigungspolitisch verantwortlicher Unternehmen, sondern als hinzunehmende Normalität der Rezession akzeptiert werden, wird entgegengewirkt. Beschäftigungsorientierte Arbeitszeitpolitik trägt zur Entlastung des Haushalts der Bundesanstalt für Arbeit bzw. des Bundes bei und vermeidet damit Zusatzbelastungen der Wirtschaft durch höhere Beiträge bzw. Steuern.

Für beschäftigungsorientierte Arbeitszeitverkürzungen ergibt sich ein breites Spektrum von Ansatzpunkten hinsichtlich der in eine solche Strategie einzubeziehenden Personen und möglicher Umsetzungsmodalitäten.

Mit anderen Worten: Das in Betracht kommende Potential für eine Um- und Neuverteilung von Erwerbsarbeit ist nicht so begrenzt, wie es im konventionellen Rahmen traditioneller Arbeitszeitverkürzungen wäre. Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, daß die Umsetzung solcher Projekte unter den Imperativen der Realität (Stückkosten!) gesehen werden muß. Zum Beispiel lassen sich rechnerisch mögliche zwei Millionen zusätzliche sozialversicherungspflichtige Teilzeitarbeitsverhältnisse nicht über Nacht aus dem Boden stampfen, wenn für die Konkretisierung einer Million derartiger Arbeitsverhältnisse in der Vergangenheit in Deutschland gut zehn Jahre erforderlich waren. Dabei entstehen auch Transaktionskosten, die ihrerseits durch strategisches personalwirtschaftliches Handeln begrenzt werden können.

Damit ist ein weiterer wichtiger Aspekt angesprochen, nämlich die Implementation von Arbeitszeitverkürzungen zwischen den Polen einer kollektiven oder einer individuellen Regelung. Während bislang kollektive bzw. individuelle Wege der Arbeitszeitverkürzung weitgehend in einer Entweder-oder-Manier organisiert waren, hat sich zwischenzeitlich die Tarifpolitik hier und da bereits für eine Sowohl-als-auch-Variante (z.B. im Bereich der IG Chemie, Papier, Keramik/IG Metall) geöffnet. Nunmehr sind in Form von Arbeitszeitkorridoren, die im Rahmen von Flächentarifverträgen zwischen den Tarifparteien vereinbart wurden, individuelle Arbeitszeitoptionen und betriebliche Feinsteuerungen bei der zeitlichen Arbeitszeitgestaltung auf den Weg gebracht worden.

Damit werden neue, wichtige Artikulationsmöglichkeiten von differenzierten, persönlichen Arbeitszeitpräferenzen eröffnet, was um so interessanter ist, als bisherige Erhebungen der Arbeitszeitpräferenzen starke Tendenzen in Richtung kürzerer Arbeitszeitmuster belegen, die auch für ein

Work-sharing-Programm nutzbar gemacht werden können, wenn ihre betriebliche Implementation erfolgreich durchgeführt wird. Dabei ist zu beachten, daß auch die Beschäftigten ihre Präferenzen im Hinblick auf ihre betriebliche Arbeits- und Betriebszeitgestaltungen artikulieren. Damit besteht eine neue Grundlage für einen Interessenausgleich und -ausgleich zwischen den direkt Beteiligten im System des betrieblichen Arbeits- und Betriebszeitmanagements, die wiederum rasche, betriebsnahe Lösungen erleichtern kann, sofern die Beteiligten konstruktiv daran arbeiten.

### Arbeitszeitflexibilisierung

Den Gegenpol der Arbeitszeiten der Arbeitskräfte bilden die Betriebszeiten. Die Rück- und Auswirkungen von Arbeitszeitvariationen auf die korrespondierenden Betriebszeiten sind wegen ihrer Wirkung auf die Lohnstück- und die Kapitalnutzungskosten von zentraler Bedeutung für den betriebswirtschaftlichen und damit letztlich auch beschäftigungspolitischen Erfolg. Wenngleich die Datenlage zu den bisher realisierten Betriebszeiten sowohl jahresbezogen als auch arbeitsplatzbezogen nach wie vor höchst unbefriedigend ist, dürfte eine zunehmende Entkopplung von Arbeits- und Betriebszeiten und die verstärkte Mehrfachbesetzung von Arbeitsplätzen „voll im Trend liegen“.

Im Rahmen einer flexibleren Arbeitszeitgestaltung lassen sich auch mehr Arbeitsverhältnisse im Kontext bestimmter, feindimensionierter Betriebszeitvolumina etablieren. Das ist dann eine komplexe, multifunktionale Arbeits- und Betriebszeitgestaltung, die aber bewältigbar ist, wie in- und ausländische Umsetzungsbeispiele belegen. Die Dimensionierung und Platzierung von Betriebszeiten einerseits und die Feinsteuerung von Arbeitsplatzbesetzungen andererseits werden damit zu zentralen Manage-

mentaufgaben, die durchaus mit beschäftigungskompatiblen Anliegen vereinbar gemacht werden können und vereinzelt bereits gemacht werden. Die dabei auftretenden Transaktionskosten sind nicht irrelevant. Freilich dürfen die Schwierigkeiten, das mittlere Management von auch betriebswirtschaftlich sinnvollen Lösungen zu überzeugen, nicht dazu gerechnet werden. Denn das hieße, Rigiditäten des Managements zu hinderlichen Implementationskosten zu erklären.

Die Diskrepanz zwischen dem verbalen Eintreten für mehr Arbeits- und Betriebszeitflexibilität und dem faktischen Umsetzen solcher Konzepte ist in der Praxis noch weit verbreitet. Da gibt es ein evidenten Auseinanderklaffen zwischen dem, was möglich ist, und dem, was bis jetzt effektiv daraus gemacht wird. Manche dabei vorgebrachten Argumente erinnern an eine Situation, in der ein Ertrinkender das zu seiner Bergung ausgesandte blaue Rettungsboot zurückschickt mit der Bemerkung, er hätte lieber ein grünes. Nicht von ungefähr drängt sich dem kritischen Betrachter der Diskussionen um das Pro und Contra von Arbeitszeitverkürzungen und/oder -flexibilisierungen der Eindruck auf, er befinde sich in einer endlosen Geschichte auf der Suche nach dem universalen Problemlösungsmittel, das leicht handhabbar, erfolgssicher, kostenneutral etc. zu sein habe. Eine solche Forderung wäre aber betriebswirtschaftlich unsinnig, weil die Realität zu differenziert ist. Daher gilt es, aus schematisch geführten Diskussionen ausubrechen und die vielfältigen theoretischen Konzepte verstärkt auf ihre Praktikabilität und Übertragbarkeit hin zu überprüfen. Wenn z.B. in Frankreich in rund 30 Firmen mit 20000 Beschäftigten 3000 Arbeitsverhältnisse gefährdet waren und 2300 dieser Arbeitsverhältnisse durch beschäftigungsstabilisierende Arbeitszeitregelungen zunächst ge-

rettet werden konnten, so war das ein Erfolg tatkräftigen Zupackens bei der Findung und der Erprobung neuer Lösungen.

Von S. Gompers, dem ersten Präsidenten der American Federation of Labor stammt der Satz: „So long as there is one man who seeks employment and cannot find it, the hours of labor are too long.“ Dieses soll nicht mißverstanden werden als ein Plädoyer für Arbeitszeitverkürzungen als das Wundermittel gegen Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung, sondern als Ausdruck der Überzeugung, daß Arbeitszeitverkürzungen in ihren vielfältigsten Ausprägungen ein notwendiges, wenn auch nicht hinreichendes Mittel im Verbund mit vielen anderen Instrumenten zur Verteilung von Arbeit sind. In einer Rezession ebenso wie zur Flankierung des wachstumsnotwendigen Strukturwandels kann die Umverteilung eines gegebenen Arbeitsvolumens Arbeitslosigkeit begrenzen, Qualifikationsverlust vermeiden, Kosten der sozialen Sicherung sparen. Mittel- und langfristig bieten Arbeitszeit- und Betriebszeitflexibilisierung nach oben und unten Chancen zur besseren Übereinstimmung individueller Arbeitszeitwünsche und marktorientierter Kapitalnutzung. Flächentarifverträge mit dem Angebot entsprechender Optionen können dazu beitragen, die individuell/betriebliche Gestaltung und Abstimmung zu erleichtern.

Die Grundsatzfrage, ob Arbeitszeitverkürzung ein Instrument zur Eindämmung von Arbeitslosigkeit ist, hat die Praxis inzwischen bejaht. Als Ceterum censeo gilt freilich, daß Arbeitszeitverkürzung dann beschäftigungspolitisch kontraproduktiv wirkt, wenn die Lohn- und Kapitalnutzungskosten pro Stück insgesamt steigen. Es gibt eine Vielzahl von Modellen, die der Bedingung der Kostenneutralität genügen. Die Tarifpolitik und die Betriebe sind nun herausgefordert, diese zu erproben und umzusetzen.